

## II

(Niet-wetgevingshandelingen)

## BESLUITEN

## BESLUIT (EU) 2021/1757 VAN DE COMMISSIE

van 4 december 2020

betreffende steunmaatregel SA.38399 — 2019/C (ex 2018/E) uitgevoerd door Italië — De vennootschapsbelasting van havens in Italië

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken <sup>(1)</sup>, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 3 juli 2013 heeft de Commissie alle lidstaten een uitgebreide vragenlijst toegezonden om informatie te verzamelen over de vennootschapsbelasting van havens alsook over mogelijke andere vormen van staatssteun voor verschillende soorten investeringen of de exploitatie van havens. De Italiaanse autoriteiten hebben hun antwoorden op bovengenoemde vragenlijst toegezonden bij brief van 12 september 2013 en bij brief van 1 oktober 2013. Bij brieven van 24 januari 2014 en 2 september 2014 heeft de Commissie om nadere informatie verzocht, die door Italië is verstrekt bij brieven van 14 februari 2014, 11 september 2014 en 29 september 2014. Bij brief van 14 november 2014 hebben de Italiaanse autoriteiten nadere informatie verstrekt. Bij brief van 27 april 2017 heeft de Commissie een verder verzoek om inlichtingen gezonden aan de Italiaanse autoriteiten, die daarop hebben gereageerd op 24 mei 2017.
- (2) Bij brief van 30 april 2018 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 21 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad (hierna “procedureverordening” genoemd) <sup>(2)</sup>, Italië in kennis gesteld van haar voorlopige beoordeling van de verenigbaarheid van de vennootschapsbelasting van havens met de staatssteunregels en de Italiaanse autoriteiten verzocht hun opmerkingen in te dienen. Op 22 mei 2018 en 27 juni 2018 vonden bijeenkomsten tussen de Commissie en de Italiaanse autoriteiten plaats. Bij brief van 3 juli 2018 heeft Italië geantwoord op de brief van de Commissie van 30 april 2018. Bij brief van 10 september 2018 heeft Italië nadere informatie verstrekt.

<sup>(1)</sup> PB C 7 van 10.1.2020, blz. 11.

<sup>(2)</sup> Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

- (3) De Commissie heeft op 8 januari 2019 dienstige maatregelen voorgesteld overeenkomstig artikel 22 van de procedureverordening. De Commissie heeft Italië verzocht maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de havenautoriteiten die economische activiteiten verrichten, op dezelfde wijze als andere ondernemingen aan de vennootschapsbelasting worden onderworpen. Bovendien heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht haar binnen twee maanden na ontvangst van het voorstel schriftelijk mee te delen dat zij overeenkomstig artikel 23, lid 1, van de procedureverordening het voorstel voor dienstige maatregelen onvoorwaardelijk, ondubbelzinnig en in zijn geheel aanvaarden.
- (4) Bij brief van 7 maart 2019 heeft Italië het voorstel van de Commissie formeel verworpen. Op 2 april 2019 en 7 mei 2019 vonden verdere bijeenkomsten tussen de Italiaanse autoriteiten en de Commissie plaats. Tijdens deze bijeenkomsten heeft Italië zijn standpunt herhaald.
- (5) Aangezien de Italiaanse autoriteiten het voorstel voor dienstige maatregelen niet hebben aanvaard, heeft de Commissie bij brief van 15 november 2019 besloten om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden, zoals vastgesteld in artikel 23, lid 2, van de procedureverordening. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup> bekendgemaakt. De Commissie heeft Italië en alle belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen maken.
- (6) Italië heeft zijn opmerkingen bij brief van 4 februari 2020 doen toekomen aan de Commissie.
- (7) De Commissie heeft opmerkingen van de volgende belanghebbenden ontvangen:
1. Confetra — Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek);
  2. Conftrasporto-Confcommercio (confederatie van verenigingen voor vervoer, scheepvaart en logistiek);
  3. Assoportti (vereniging van Italiaanse havens);
  4. Federazione Italiana Lavoratori Trasporti FILT-CGIL, Federazione Italiana Trasporti FIT-CISL, Unione Italiana dei Lavoratori dei Trasporti UILTRASPORTI (Italiaanse federatie van vervoerswerknemers, Italiaanse vervoersfederatie, Italiaanse unie van vervoerswerknemers);
  5. Associazione Nazionale Imprese Portuali ANCIP (nationale vereniging van havenbedrijven).
- (8) De Commissie heeft ook opmerkingen ontvangen van de zogeheten Internationale Voorlopige Vertegenwoordiger van het Vrije Gebied van Triëst.
- (9) De Commissie heeft deze opmerkingen doorgezonden aan Italië, dat in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren. Italië diende hieromtrent geen opmerkingen in.

## 2. BESCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE MAATREGEL EN KADER VAN HET ONDERZOEK

- (10) De havenautoriteiten in Italië zijn niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting (imposta sul reddito delle società – IRES). De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten in Italië is de maatregel die in dit besluit aan de orde wordt gesteld.

### 2.1. Organisatie en regulering van havens in Italië

#### 2.1.1. Wet 84/1994 en de oprichting van de havenautoriteiten

- (11) Wet 84/1994 <sup>(4)</sup>, als gewijzigd (hierna “de wet 84/1994” genoemd), regelt de havenactiviteiten, alsmede de taken en functies van de havenautoriteiten, de maritieme autoriteit en andere ondernemingen in verband met de activiteiten van havens.
- (12) Havens waar havenautoriteiten zijn gevestigd, worden aangeduid als “havens of specifieke havengebieden van nationaal en internationaal economisch belang” (havens van categorie II, klasse I en II).

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(4)</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84 Riordino della legislazione in materia portuale (GU Serie Generale n.28 del 04-02-1994 - Suppl. Ordinario n. 21) (Wet nr. 84 van 28 januari 1994, Herschikking van de wetgeving inzake havens (Italiaanse Staatscourant Algemene reeks nr. 28 van 04.02.1994 – Gewone bijlage nr. 21)).

- (13) “Havens of specifieke havengebieden van nationaal en internationaal economisch belang” (categorie II, klasse I en II), zijn werkzaam op de volgende gebieden:
- (1) handel en logistiek;
  - (2) industrie en olie;
  - (3) passagiersdiensten, inclusief cruisepassagiers;
  - (4) visserij;
  - (5) toerisme en recreatie.
- (14) Na de inwerkingtreding van wetsbesluit 169/2016 werden in Italië 16 havenautoriteiten opgericht die de 57 grootste havens beheren. De door de havenautoriteiten beheerde havens zijn opgenomen in bijlage A, die een integrerend deel uitmaakt van wet 84/1994. Bijlage A kan worden gewijzigd met het oog op de opnemings van een nieuwe haven of de overdracht van een haven aan een andere havenautoriteit, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld.
- (15) Volgens wet 84/1994 zijn havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties van nationaal belang, met een bijzondere juridische status, en beschikken zij over administratieve, organisatorische, regulerende, budgettaire en financiële autonomie. Zij zijn onderworpen aan de controlebevoegdheden van de Minister van Infrastructuur en Vervoer. De goedkeuring van hun begroting en hun balans wordt verricht door de Minister van Infrastructuur en Vervoer, in overleg met de Minister van Economische Zaken en Financiën. Het financieel beheer van de havenautoriteiten is onderworpen aan de controle van de Italiaanse Rekenkamer.
- (16) Volgens wet 84/1994 moeten de havenautoriteiten een strategisch planprogramma opstellen waarin hun ontwikkelingsdoelstellingen zijn uiteengezet. Zij moeten een planprogramma voor maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen in havens bevorderen en opstellen.
- (17) Volgens wet 84/1994 is de staat verantwoordelijk voor de uitvoering van grote infrastructuurwerken (aanleg van zeekanalen, beschermingsdijken, dokken, havenbekkens en uitgeruste kades, alsmede bagger- en uitdiepingswerkzaamheden) in havens van categorie II (klasse I en klasse II). Regio's, gemeenten of havenautoriteiten kunnen met hun eigen middelen optreden. Om de kosten van de door hen uitgevoerde werkzaamheden te dekken, kunnen havenautoriteiten toeslagen heffen op de geladen of geloste goederen, of het bedrag van de concessievergoedingen verhogen.

#### 2.1.2. De taken van de havenautoriteiten en de maritieme autoriteit

- (18) Overeenkomstig artikel 6 van wet 84/1994 moeten havenautoriteiten de volgende taken uitvoeren:
- (1) leiden, programmeren, coördineren, reguleren, stimuleren en controleren van havenactiviteiten en -diensten, vergunnings- en concessieactiviteiten als bedoeld in artikel 16 (zie punt 2.1.4 hierna), artikel 17 en artikel 18 (zie punt 2.1.5 hierna) van wet 84/1994, en andere commerciële en industriële activiteiten in havens;
  - (2) gewoon en buitengewoon onderhoud van de gemeenschappelijke ruimtes binnen het havengebied, met inbegrip van onderhoud van de zeebodem;
  - (3) toewijzen en controleren van de verlening van diensten van algemeen nut, die niet nauw verbonden zijn met de havenactiviteiten als bedoeld in artikel 16 (zie punt 2.1.4 hieronder), aan havengebruikers;
  - (4) coördineren van administratieve activiteiten van overheidsinstanties en -organen in het havengebied;
  - (5) exclusief beheer van het land en de goederen van het openbaar zeegebied, overeenkomstig de bepalingen van wet 84/1994 en het scheepvaartwetboek;
  - (6) coördineren en bevorderen van verbindingen met logistieke systemen buiten de haven en tussen havens onderling.
- (19) Overeenkomstig wet 84/1994 is de maritieme autoriteit verantwoordelijk voor taken op het gebied van politie en beveiliging die in het scheepvaartwetboek en in bijzondere wetten zijn vastgesteld.

- (20) Overeenkomstig artikel 6 van wet 84/1994 mogen havenautoriteiten noch rechtstreeks, noch via vennootschappen waarin is belegd, havenactiviteiten <sup>(7)</sup> en nauw daarmee samenhangende activiteiten uitvoeren. Voorts mogen havenautoriteiten geen technisch-nautische diensten verlenen op het gebied van loodsen, slepen, afmeren en hulpvervoer van goederen en personen tussen schip en wal en wal en schip.
- (21) Er wordt een adviescomité opgericht dat bestaat uit vijf vertegenwoordigers van de werknemers van de in de haven werkzame ondernemingen, één vertegenwoordiger van de werknemers van de havenautoriteit, en één vertegenwoordiger van elk van de volgende categorieën ondernemingen die in de haven werkzaam zijn: reders; industriële ondernemingen; ondernemingen als bedoeld in artikel 16 (zie punt 2.1.4 hieronder) en artikel 18 (zie punt 2.1.5 hieronder); bevrachters; cargadoors en scheepsagenten; en vervoerders die in de havensector werkzaam zijn. Dit comité heeft een adviserende functie met betrekking tot het verlenen, opschorten of intrekken van vergunningen en concessies.
- (22) Havenautoriteiten richten eigen territoriale kantoren op waar de secretaris-generaal van de havenautoriteiten of zijn vertegenwoordiger onder meer verantwoordelijk is voor het verlenen van concessies voor periodes van maximaal vier jaar en voor het vaststellen van de desbetreffende concessievergoedingen, onder voorbehoud van het advies van het adviescomité en het beheercomité.

### 2.1.3. Financiële middelen van de havenautoriteiten

- (23) De inkomsten van de havenautoriteiten bestaan uit:
- (1) concessievergoedingen als bedoeld in artikel 18 van wet 84/1994 (zie punt 2.1.5 hieronder) voor gebieden en dokken in staats eigendom binnen de havenzone en binnen de territoriale grenzen;
  - (2) vergoedingen voor vergunningen voor havenactiviteiten als bedoeld in artikel 16 van wet 84/1994 (zie punt 2.1.4 hieronder);
  - (3) ankerrechten ("*tassa di ancoraggio*");
  - (4) rechten geheven op geloste en geladen goederen ("*tassa portuale*");
  - (5) bijdragen van regio's, lokale instanties en andere overheidsinstanties;
  - (6) overige inkomsten.
- (24) Volgens een verslag van het Italiaanse Ministerie van Infrastructuur en Vervoer waren de "havengelden" (dit zijn de rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten — respectievelijk *tassa portuale* en *tassa di ancoraggio*) en de concessievergoedingen in 2017 de twee belangrijkste inkomstcomponenten van de Italiaanse havens; deze waren goed voor respectievelijk 53,2 % en 27,1 % van de bedrijfsinkomsten <sup>(8)</sup>.

### 2.1.4. Havenactiviteiten (artikel 16 van wet 84/1994)

- (25) Havenactiviteiten omvatten het laden, lossen, overslaan, opslaan, algemeen vervoeren van goederen en alle andere waren binnen de havenzone. Havendiensten zijn gespecialiseerde diensten die aanvullend en bijkomstig zijn bij de cyclus van havenactiviteiten. Deze diensten kunnen door de havenautoriteiten worden omschreven door middel van specifieke regels die bij besluit van de minister van Vervoer en Scheepvaart worden vastgesteld.
- (26) De havenautoriteiten reguleren en controleren de havenactiviteiten en havendiensten, en de toepassing van de tarieven die door elke onderneming worden bekendgemaakt, en brengen regelmatig verslag uit aan de minister van Vervoer en Scheepvaart.
- (27) Voor havenactiviteiten en havendiensten die voor eigen rekening of door derden worden uitgevoerd, is een vergunning van de havenautoriteiten vereist. Deze vergunning bestrijkt de uitvoering van de havenactiviteiten of de verlening van één of meer havendiensten, die in de vergunning zelf moeten worden aangeduid.
- (28) Ondernemingen met een vergunning moeten worden geregistreerd in afzonderlijke door de havenautoriteit bijgehouden registers en moeten een jaarlijkse bijdrage betalen en een zekerheid stellen.

<sup>(7)</sup> Havenactiviteiten omvatten het laden, lossen, overslaan, opslaan, algemeen vervoeren van goederen en alle andere waren binnen het havengebied. Havendiensten zijn gespecialiseerde diensten die aanvullend en bijkomstig zijn bij de cyclus van havenactiviteiten. Voor een definitie van havenactiviteiten, zie artikel 16 van wet 84/1994 en de beschrijving in punt 2.1.4 hieronder.

<sup>(8)</sup> Relazione sull'attività delle autorità di sistema portuale, Anno 2017, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Verslag over de activiteiten van de havenautoriteiten, jaar 2017, Ministerie van Infrastructuur en Vervoer), gepubliceerd op 16 september 2019 (<http://www.mit.gov.it/node/11420>).

- (29) Voor de afgifte van de vergunningen stelt de minister van Verkeer en Scheepvaart het volgende bij besluit vast:
- (1) personele, financiële en professionele eisen voor de aanvragende exploitanten en de ondernemingen;
  - (2) criteria, procedures en termijnen voor het verlenen, opschorten en intrekken van de vergunning, alsmede de daarmee verband houdende controles;
  - (3) parameters voor de vaststelling van het minimum- en het maximumbedrag van de jaarlijkse vergoedingen en de zekerheid in verhouding tot de looptijd en de specifieke kenmerken van de vergunning, rekening houdend met de omvang van de investeringen en de uit te voeren activiteiten.
- (30) De tarieven voor de havenactiviteiten moeten door de havenautoriteit openbaar worden gemaakt. Ondernemingen met een vergunning moeten de havenautoriteiten in kennis stellen van de tarieven die zij voornemens zijn de gebruikers aan te rekenen, alsmede van eventuele latere wijzigingen.
- (31) De looptijd van de vergunning moet samenhangen met het door de onderneming voorgestelde operationele programma of, wanneer de onderneming met een vergunning ook concessiehouder is in de zin van artikel 18 van wet 84/1994 (zie punt 2.1.5 hieronder), gelijk zijn aan de looptijd van de concessie zelf. De vergunning kan worden verlengd in samenhang met nieuwe operationele programma's of na de verlenging van de concessie.
- (32) De havenautoriteit bepaalt, na raadpleging van het plaatselijk adviescomité, het maximumaantal vergunningen dat zal worden afgegeven, rekening houdend met de operationele vereisten van de haven en het verkeer, waarbij in elk geval een zo groot mogelijke concurrentie in de sector wordt gewaarborgd.

#### 2.1.5. Concessies voor gebieden en dokken (artikel 18 van wet 84/1994)

- (33) Havenautoriteiten geven gebieden en dokken binnen de havenzone in concessie aan de in artikel 16 van wet 84/1994 bedoelde ondernemingen met het oog op de uitvoering van havenactiviteiten.
- (34) De concessies worden verleend op basis van passende vormen van bekendmaking die worden vastgesteld bij besluit van de minister van Vervoer en Scheepvaart in overleg met de minister van Financiën. Dat besluit geeft tevens het volgende aan:
- (1) de looptijd van de concessie, de toezichts- en controlebevoegdheden van de concessieverlenende autoriteiten, de voorwaarden voor verlenging van de concessie en de overdracht van installaties aan een nieuwe concessiehouder;
  - (2) de minimale concessievergoedingen die de concessiehouders moeten betalen.
- (35) Met het oog op de verlening van concessies moeten aanvragers:
- (1) een bedrijfsplan indienen, ondersteund door passende garanties, dat erop gericht is het havenverkeer en de productiviteit te verhogen;
  - (2) beschikken over de passende technische en organisatorische hulpmiddelen, ook met betrekking tot de veiligheid, om te voldoen aan de noodzaak van een continue en geïntegreerde productie- en exploitatiecyclus voor henzelf en voor derden;
  - (3) een personeelsplan opstellen dat strookt met het bedrijfsplan.
- (36) In elke haven moet de concessiehouder van een gebied in staatseigendom de activiteit waarvoor de concessie is verleend, rechtstreeks uitoefenen. De concessiehouder kan niet tegelijkertijd concessiehouder zijn van een ander gebied in staatseigendom binnen dezelfde haven, tenzij de activiteit waarvoor een nieuwe concessie vereist is, verschilt van de activiteit die onder de bestaande concessies binnen hetzelfde gebied in staatseigendom valt. De concessiehouder mag voorts geen havenactiviteiten verrichten in andere gebieden dan die welke hem in concessie zijn gegeven.
- (37) De havenautoriteiten moeten jaarlijkse controles uitvoeren om na te gaan of is voldaan aan de eisen die waren gesteld ten tijde van de concessieverlening en of de in het bedrijfsplan vastgestelde investeringen zijn uitgevoerd.
- (38) In geval van ongerechtvaardigde niet-nakoming van de door de concessiehouder aangegane verplichtingen en niet-naleving van de in het bedrijfsplan vastgestelde doelstellingen, kunnen de havenautoriteiten de concessie intrekken.

## 2.2. Het stelsel van vennootschapsbelasting in Italië en de vrijstelling voor havenautoriteiten

- (39) De Italiaanse inkomstenbelasting is geregeld bij presidentieel besluit 917 van 22 december 1986: *Testo Unico delle Imposte sui Redditi* (geconsolideerde belastingwet, hierna "TUIR" genoemd) <sup>(7)</sup>. Titel II van de TUIR bevat de regels voor de belastingheffing op bedrijfsinkomsten.
- (40) De belangrijkste elementen van de Italiaanse vennootschapsbelasting (*Imposta sul reddito sulle società IRES*; hierna "IRES" genoemd) worden hieronder uiteengezet <sup>(8)</sup>.

### 2.2.1. Belastingplichtigen (artikelen 73 en 74 TUIR)

- (41) Artikel 73, lid 1, TUIR onderwerpt de volgende entiteiten aan de vennootschapsbelasting:
- (1) naamloze vennootschappen en gewone commanditaire vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, coöperatieve vennootschappen en onderlinge waarborgmaatschappijen, Europese vennootschappen in de zin van Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad <sup>(9)</sup>, en Europese coöperatieve vennootschappen in de zin van Verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad <sup>(10)</sup>, die op het grondgebied van de staat zijn gevestigd;
  - (2) openbare en particuliere entiteiten, andere dan vennootschappen, alsmede trusts, die zijn gevestigd in de staat en die uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen;
  - (3) openbare en particuliere entiteiten, andere dan vennootschappen, trusts die niet uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen, alsmede instellingen voor collectieve belegging, gevestigd op het grondgebied van de staat;
  - (4) vennootschappen en instellingen van welke aard ook, met inbegrip van trusts, met of zonder rechtspersoonlijkheid, die niet op het grondgebied van de staat zijn gevestigd.
- (42) Artikel 74 TUIR voert bijzondere bepalingen in voor de staat en overheidsorganen en voorziet in een definitie van activiteiten die niet als commerciële activiteiten worden beschouwd.
- (43) Volgens artikel 74, lid 1, TUIR zijn overheidsinstanties en -diensten, met inbegrip van diensten van autonome lagere overheden, en, indien zij rechtspersoonlijkheid bezitten, gemeenten, consortia van lokale instanties, verenigingen en organen die openbare eigendommen beheren, berggemeenschappen, provincies en regio's, niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Volgens artikel 74, lid 2, TUIR vormt de uitoefening van overheidstaken door overheidsinstanties geen commerciële activiteit.

### 2.2.2. Belastbaar inkomen

- (44) Het totale inkomen van ondernemingen die commerciële activiteiten uitoefenen, wordt beschouwd als bedrijfsinkomsten en is onderworpen aan de IRES (artikel 81 TUIR). De belastinggrondslag is het totale inkomen dat blijkt uit de winst- en verliesrekening die voor het betrokken boekjaar is opgesteld volgens de regels van het vennootschapsrecht en is gecorrigeerd volgens de bepalingen van het belastingrecht inzake bedrijfsinkomsten.
- (45) De behandeling van inkomsten uit onroerende goederen in de vennootschapsbelasting is afhankelijk van het soort onroerend goed. Indien het onroerend goed daadwerkelijk en uitsluitend wordt gebruikt voor de uitoefening van een commerciële activiteit (of, wegens de kenmerken ervan, alleen kan worden gebruikt voor de uitoefening van een commerciële activiteit), worden de inkomsten uit het onroerend goed beschouwd als bedrijfsinkomsten. Bijgevolg worden deze inkomsten opgenomen in het belastbaar inkomen van de vennootschap.

### 2.2.3. Belastingtijdvak

- (46) In het kader van de vennootschapsbelasting is het belastingtijdvak het boekjaar van de vennootschap zoals bepaald door de wet of de statuten. Indien het boekjaar niet aldus is vastgesteld, of indien het langer is dan twee jaar, is het belastingtijdvak het kalenderjaar (artikel 76 TUIR).

<sup>(7)</sup> Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), D.P.R., 22/12/1986 n° 917, G.U. 31/12/1986 (Geconsolideerde belastingwet (TUIR), Presidentieel Besluit nr. 917 van 22/12/1986, Italiaanse Staatscourant van 31/12/1986).

<sup>(8)</sup> Het normale belastingtarief voor de IRES bedraagt in 2020 24 %. Het IRES-tarief is verlaagd van 33 % in 2004 tot 27,5 % in 2008 en 24 % in 2018 en 2019.

<sup>(9)</sup> Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (PB L 294 van 10.11.2001, blz. 1).

<sup>(10)</sup> Verordening van de Raad (EG) nr. 1435/2003 van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE) (PB L 207 van 18.8.2003, blz. 1).

#### 2.2.4. Tarieven

- (47) Het IRES-tarief bedraagt 24 % (artikel 77 TUIR) <sup>(1)</sup>.
- (48) Bij artikel 1, lid 716, van wet nr. 160 van 27 december 2019 werd een nieuwe IRES-toeslag van 3,5 procentpunten ingevoerd voor inkomsten uit activiteiten die worden verricht op basis van havenvergunningen en -concessies die zijn afgegeven overeenkomstig de artikelen 16 en 18 van wet nr. 84/1994 <sup>(12)</sup>. Dit is een tijdelijke maatregel die alleen voor de boekjaren 2019 tot en met 2021 zou moeten gelden.

#### 2.2.5. De belastingregeling voor havenautoriteiten in Italië

- (49) Havenautoriteiten in Italië zijn niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting (IRES). De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten in Italië is de maatregel die in dit besluit aan de orde wordt gesteld. Deze vrijstelling is met name gebaseerd op artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten.
- (50) Overeenkomstig artikel 74 TUIR zijn overheidsinstanties en -diensten, met inbegrip van diensten van autonome lagere overheden, en, indien zij rechtspersoonlijkheid bezitten, gemeenten, consortia van lokale instanties, verenigingen en organen die openbare eigendommen beheren, berggemeenschappen, provincies en regio's, niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting.
- (51) Volgens de Italiaanse autoriteiten zijn havenautoriteiten overheidsinstanties die uitsluitend met administratieve taken zijn belast en zijn zij derhalve onderworpen aan de toepassing van artikel 74 TUIR. Zij stellen dat artikel 73 TUIR daarentegen zou veronderstellen dat de betrokken entiteit commerciële activiteiten verricht, zij het als nevenactiviteit, en dus zou dat artikel niet van toepassing zijn op havenautoriteiten.
- (52) De artikelen 73 en 74, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten, leiden tot een situatie waarin havenautoriteiten in Italië zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, ook wanneer het gaat om inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van haveninfrastructuur.

### 2.3. Gronden voor inleiding van de procedure

- (53) De Commissie heeft op 8 januari 2019 overeenkomstig artikel 22 van de procedureverordening dienstige maatregelen voorgesteld en Italië verzocht maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, op dezelfde wijze als andere ondernemingen aan de vennootschapsbelasting worden onderworpen. Bij brief van 7 maart 2019 heeft Italië echter het voorstel van de Commissie formeel verworpen en geweigerd maatregelen te nemen die ervoor zouden zorgen dat havenautoriteiten die economische activiteiten verrichten, op dezelfde wijze als andere ondernemingen aan de vennootschapsbelasting worden onderworpen.
- (54) Aangezien de Commissie nog steeds van oordeel was dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting ten gunste van havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, een bestaande staatssteunregeling vormt en zij twijfels had over de verenigbaarheid van deze steunregeling met de interne markt, heeft zij de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ingeleid, zoals vastgesteld in artikel 23, lid 2, van de procedureverordening. In dit besluit concludeerde de Commissie voorlopig dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting die de havenautoriteiten genieten, bestaande staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag die niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

<sup>(1)</sup> Zie voetnoot 8.

<sup>(12)</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, GU Serie Generale n.304 del 30.12.2019 - Suppl. Ordinario n. 45 (Wet nr. 160 van 27 december 2019, Ontwerpbegroting van de Staat voor het boekjaar 2020 en meerjarenbegroting voor de periode 2020-2022, Italiaanse Staatscourant Algemene reeks nr. 304 van 30.12.2019 – Gewone bijlage nr. 45). De toeslag geldt ook voor inkomsten uit activiteiten die worden verricht op basis van concessies voor autowegen, concessies voor het beheer van luchthavens en spoorwegconcessies.

### 3. OPMERKINGEN VAN ITALIË EN BELANGHEBBENDEN

#### 3.1. Algemene opmerkingen

- (55) Italië en andere belanghebbenden voeren aan dat havens niet worden beheerst door het Unierecht en dat het Unierecht niet voorziet in een gemeenschappelijk concept voor havenautoriteiten, zodat de lidstaten bevoegd zijn om de aard en de functies van de havenbeheerders vast te stellen en te reguleren, zoals blijkt uit Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(13)</sup>.
- (56) Zij achten het niet redelijk dat op Italië beginselen worden toegepast die zijn neergelegd in besluiten die de Commissie heeft vastgesteld in specifieke zaken met betrekking tot andere lidstaten. Volgens hen is de situatie in Italië niet vergelijkbaar met die in andere lidstaten <sup>(14)</sup>.

#### 3.2. Ondernemingen/economische activiteiten

##### 3.2.1. Niet-economische activiteiten van algemeen belang

- (57) Volgens Italië en het merendeel van de opmerkingen van de belanghebbenden zijn havenautoriteiten geen ondernemingen en verrichten zij geen economische activiteiten <sup>(15)</sup>. Overeenkomstig het Italiaanse rechtssysteem zijn havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties van nationaal belang, met administratieve, organisatorische, regulerende, budgettaire en financiële autonomie.
- (58) Havenautoriteiten staan onder toezicht van het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer en hun verslagen over het financieel beheer worden door de Italiaanse Rekenkamer gecontroleerd op dezelfde wijze als alle andere entiteiten die deel uitmaken van de overheid. Havenautoriteiten zijn opgenomen in de lijst die is opgesteld door het Italiaanse Instituut voor de Statistiek en die wordt gebruikt voor de vaststelling van de geconsolideerde financiële rekening van de staat. Havenautoriteiten zijn dus niet alleen in handen van de overheid, maar zijn ook ware niet-economische overheidsinstanties <sup>(16)</sup>.
- (59) Italië en de meeste belanghebbenden merken op dat havenautoriteiten zelf geen havendiensten of technisch-nautische diensten verlenen <sup>(17)</sup>. De regulerende bevoegdheden voor de technisch-nautische diensten op het gebied van loodsen, slepen, aanleggen en hulpvervoer van goederen en personen tussen schip en wal en wal en schip, berusten bij de maritieme autoriteit, die een gedecentraliseerde structuur van het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer is. De regels voor de toewijzing van dergelijke diensten zijn neergelegd in het Italiaanse scheepvaartwetboek en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften. Ook andere activiteiten zoals bunkering en ontvangst van afval worden niet door de havenautoriteiten zelf uitgevoerd.
- (60) Volgens de Italiaanse autoriteiten en de meeste belanghebbenden zorgen de havenautoriteiten in het algemeen belang voor niet-discriminerende toegang tot de markten voor havendiensten onder voorwaarden van vrije mededinging en waarborgen zij dat eigendom van de staat op volledig transparante en onpartijdige wijze wordt beheerd <sup>(18)</sup>. De bij wet 84/1994 vastgestelde activiteiten van de havenautoriteiten zijn ingegeven door het algemeen belang van een goede werking van de havengebieden.

<sup>(13)</sup> Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PB L 57 van 3.3.2017, blz. 1).

<sup>(14)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(15)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Assoport (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek); FILT CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI (Italiaanse federatie van vervoerswerknemers, Italiaanse vervoersfederatie, Italiaanse unie van vervoerswerknemers).

<sup>(16)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(17)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Assoport (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(18)</sup> Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).



### 3.2.2. Concessies zonder winstoogetmerk

- (61) Italië en verscheidene andere belanghebbende partijen zijn van mening dat de verlening van havenconcessies door de havenautoriteiten een regulerende activiteit is die gericht is op een productievere toewijzing van haveninfrastructuur in het belang van de havengemeenschap en de havengebruikers. De havenautoriteiten zorgen ervoor dat concessies voor het gebruik van havengebieden in overheidshanden worden verleend om het beheer van de haven en van alle daarmee verband houdende activiteiten te verbeteren. De verlening van concessies geschiedt in geen geval met winstoogetmerk en vindt evenmin plaats op een concurrerende markt <sup>(19)</sup>.
- (62) Italië en andere belanghebbende partijen geven aan dat de concessiehouders via transparante en niet-discriminerende procedures worden geselecteerd <sup>(20)</sup>. De selectie van deze concessiehouders is niet noodzakelijk afhankelijk van de hoogste rentabiliteitsvooruitzichten in de vorm van een hogere vergoeding voor het gebruik van havengebieden. Het doel is veeleer het nut en de waarde van de havengebieden in het algemeen belang te maximaliseren.

### 3.2.3. Concessievergoedingen zijn geen marktprijzen

- (63) Italië en verscheidene andere belanghebbenden zijn van mening dat de vergoedingen voor de verlening van concessies en vergunningen door de havenautoriteiten aan particuliere ondernemingen voor het commerciële gebruik van de basishaveninfrastructuur en de verlening van diensten geen tegenprestatie vormen voor een verleende dienst of een aangeboden goed. Volgens hen kunnen de betrokken diensten niet als economische activiteiten worden beschouwd <sup>(21)</sup>.
- (64) Havenautoriteiten verlenen concessies op basis van transparante, concurrerende en niet-discriminerende procedures. De gunningsprocedure die leidt tot de selectie van de concessiehouder staat volledig los van het bedrag van de vergoeding. Havenautoriteiten zijn verplicht toezicht te houden op de concessiehouder en na te gaan of de concessiehouder aan de voorwaarden van de concessie voldoet. Zij voeren nalevingscontroles uit en hebben specifieke bevoegdheden om sancties op te leggen aan de concessiehouder, zoals de bevoegdheid om een concessie in te trekken bij niet-nakoming van verplichtingen. Havenautoriteiten hebben geen directe contractuele betrekkingen met reders en vaartuigexploitanten; alleen concessiehouders onderhouden dergelijke betrekkingen.
- (65) Volgens de opmerkingen van Italië en verscheidene andere belanghebbenden is er een wezenlijk verschil tussen het in concessie geven van staatseigendom aan concessiehouders (zoals in het Italiaanse geval) en het verhuren van dergelijk eigendom <sup>(22)</sup>. De rechten die door havenautoriteiten aan de concessiehouder worden verleend, zijn minder omvangrijk dan die van een typische huurder in een huurverhouding in traditionele "landlord"-modellen voor havens. Dit blijkt uit de volgende specifieke kenmerken van het Italiaanse systeem:
- (1) het exclusieve gebruik van het openbaar eigendom door de concessiehouder mag niet in strijd zijn met het openbaar belang;
  - (2) Havenautoriteiten kunnen de concessies te allen tijde intrekken om specifieke redenen die verband houden met het gebruik van de zee of om andere redenen van openbaar belang; in een dergelijk geval heeft de concessiehouder geen recht op schadevergoeding;
  - (3) de inning van vergoedingen geschiedt door middel van invorderingsmaatregelen die vergelijkbaar zijn met die voor belastingsschulden;
  - (4) Na afloop van de concessies staat het staatseigendom ter beschikking van de havenautoriteiten en blijven alle uitgevoerde werkzaamheden of verbeteringen eigendom van de staat; de concessiehouder ontvangt voor deze werkzaamheden en verbeteringen geen betaling of terugbetaling.

<sup>(19)</sup> Assoportu (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek); Conftrasporto-Confcommercio (Confederatie van verenigingen voor vervoer, scheepvaart en logistiek).

<sup>(20)</sup> Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(21)</sup> Assoportu (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek); Conftrasporto-Confcommercio (confederatie van verenigingen voor vervoer, scheepvaart en logistiek); FILT CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI (Italiaanse federatie van vervoerswerknemers, Italiaanse vervoersfederatie, Italiaanse unie van vervoerswerknemers).

<sup>(22)</sup> Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

- (66) Volgens Italië en verscheidene belanghebbenden zijn de concessievergoedingen die de concessiehouders aan de havenautoriteiten betalen bijgevolg noch huurprijzen, noch marktprijzen, aangezien er tussen de onderhandelende partijen in dat opzicht geen speelruimte bestaat. De concessievergoedingen worden bij wet vastgesteld en hebben de kenmerken van een belasting die door de concessiehouder via de havenautoriteiten aan de staat wordt betaald in ruil voor de toegang tot de markt voor economische havenactiviteiten, met name voor de uitvoering van activiteiten en diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van het openbaar domein <sup>(23)</sup>.
- (67) Hieruit volgt dat havenautoriteiten geen economische activiteit uitoefenen, aangezien zij geen invloed kunnen uitoefenen op het belangrijkste element van elke economische transactie die onder marktvoorwaarden plaatsvindt, namelijk de prijs van de dienst <sup>(24)</sup>.
- (68) Sommige belanghebbenden <sup>(25)</sup> merken op dat er volgens de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie geen sprake is van een economische activiteit wanneer de specifieke methoden voor het aanbieden van bepaalde goederen of diensten rechtstreeks bij wet worden vastgesteld en derhalve niet berusten op economische beoordelingen door de inschrijvende partijen <sup>(26)</sup>. De aanwezigheid van een commerciële vergoeding die rechtstreeks wordt vastgesteld door de onderneming die de infrastructuur exploiteert, zou dus een voorwaarde zijn om deze als een onderneming te kunnen aanmerken <sup>(27)</sup>.

#### 3.2.4. De economische component van concessievergoedingen

- (69) Italië en sommige belanghebbenden merken op dat de activiteiten die de havenautoriteiten in het kader van het beheer van het havengebied verrichten, geen gevolgen hebben voor het openbaar domein. Dit betekent dat sommige elementen van de activiteiten van havenautoriteiten weliswaar van economische aard zijn, maar dat dit niet mag leiden tot de conclusie dat havenautoriteiten ondernemingen zijn <sup>(28)</sup>. Italië voert aan dat het volgens de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie uitgesloten is dat entiteiten die zijn opgericht en gereguleerd voor het uitvoeren van openbare en niet-economische taken en activiteiten, maar tegelijkertijd bepaalde economische activiteiten verrichten, worden aangemerkt als ondernemingen <sup>(29)</sup>.
- (70) Italië geeft toe dat de door de concessiehouders betaalde vergoedingen een economische component omvatten. De vergoedingen worden vastgesteld volgens criteria die op nationaal niveau zijn bepaald. Bij de vaststelling van de vergoedingen wordt echter ook rekening gehouden met de door de concessiehouder aangegane verbintenissen met betrekking tot vrachtvolume, soort investeringen en verkeersvolume. Bijgevolg kan de basisvergoeding worden verlaagd, bijvoorbeeld wanneer de concessiehouders investeren in belangrijke infrastructuurwerkzaamheden of buitengewoon onderhoud verrichten aan de openbare installaties die onder de bevoegdheid van de havenautoriteiten vallen.
- (71) Samengevat voeren de Italiaanse autoriteiten aan dat de concessievergoedingen zowel uit een vaste als uit een variabele component bestaan. De vaste component is evenredig met de oppervlakte van de betrokken gebieden en houdt rekening met verschillende andere parameters (plaats en niveau van de infrastructuur van de betrokken gebieden). De variabele component wordt berekend op basis van stimuleringsmechanismen om te komen tot een hogere productiviteit, betere energie- en milieuprestaties, en een verbetering van de dienstverlening, met name wat betreft het vervoer en de intermodale integratie van de havens. Bij de stimuleringsparameters die in de variabele component van de concessievergoedingen worden gebruikt, wordt gewoonlijk rekening gehouden met het verkeersvolume, zowel wat vaartuigen als hoeveelheden en soorten goederen betreft, en met de ontwikkeling van specifieke indicatoren inzake markt- en dienstkwaliteit (gemiddelde opslagtijd van goederen in de opslagruimten; niveau van efficiëntie van activiteiten op het gebied van verschuiving tussen vervoerswijzen; niveau van energie- en milieuefficiëntie van de gehele havencyclus; het niveau van productiviteit per oppervlakte-eenheid van het onder de concessie vallende havengebied).

<sup>(23)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Assoport (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek); Confrasperto-Confcommercio (Confederatie van verenigingen voor vervoer, scheepvaart en logistiek).

<sup>(24)</sup> Confrasperto-Confcommercio (Confederatie van verenigingen voor vervoer, scheepvaart en logistiek).

<sup>(25)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven).

<sup>(26)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 februari 1993, Christian Poucet/Assurances Générales de France en Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punt 18.

<sup>(27)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 februari 1993, Christian Poucet/Assurances Générales de France en Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punt 18. Arrest van het Gerecht van 24 oktober 2002, Aéroports de Paris/Commissie van de Europese Gemeenschappen, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, punt 78.

<sup>(28)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven).

<sup>(29)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 1994, SAT Flugesellschaft mbH/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7. Arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191.

- (72) De concessievergoeding (vaste en variabele component) beslaat dus enerzijds de vergoedingscomponent van het havenbeheer en het gebruik van de havenactiva als basisinfrastructuur, wat niet-economisch van aard is, en anderzijds de exploitatie en het gebruik van openbare eigendommen waarmee de concessiehouders hun activiteiten kunnen uitoefenen.
- (73) Italië is van mening dat het onderscheid tussen het niet-economische deel (vaste component) en het economische deel (variabele component) van de concessievergoeding indirect wordt bevestigd door Verordening (EU) 2017/352. In die verordening wordt bepaald dat de heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur mogen worden gedifferentieerd overeenkomstig de eigen economische strategie en het beleid inzake ruimtelijke ordening van de haven, om het efficiënter gebruik van de haveninfrastructuur te bevorderen <sup>(30)</sup>.
- (74) Italië is voorts van mening dat bij de beoordeling van de aard van de concessievergoedingen rekening moet worden gehouden met de activiteiten die havenautoriteiten verrichten in hun hoedanigheid van overheidsinstantie die openbare eigendommen beheert. Volgens de rechtspraak handelt een overheidsinstantie, voor zover zij een economische activiteit verricht die van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden losgekoppeld, wat deze activiteit betreft, namelijk als onderneming, terwijl bij een economische activiteit die niet van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden gescheiden, alle door die instantie verrichte activiteiten samenhangen met de uitoefening van deze bevoegdheden <sup>(31)</sup>.
- (75) In het geval van havenautoriteiten kunnen de activiteiten die mogelijk een economische betekenis hebben voor het beheer van het havengebied en die mogelijk van belang zijn voor de vaststelling van de concessievergoeding, in elk geval niet worden gescheiden van de openbare activiteiten die bij wet aan de havenautoriteiten zijn toevertrouwd, zoals de controle en het beheer van havenactiva en de planning van alle activiteiten door middel van het gebruik van de havengebieden. Concessievergoedingen die door de havenautoriteiten worden geheven, mogen derhalve niet als bedrijfsinkomsten worden beschouwd.
- (76) Italië erkent dat de variabele component van de concessievergoeding economisch van aard is en dat dit in theorie zou rechtvaardigen dat zij wordt opgenomen in de belastinggrondslag voor een eventuele belasting op de inkomsten van een onderneming.
- (77) Italië meent echter dat de stimuleringsparameters van de variabele component van de concessievergoedingen tot gevolg hebben dat de daaruit voortvloeiende bedragen van de vergoeding geleidelijk worden verlaagd wanneer de concessiehouders de economische doelstellingen bereiken. Volgens Italië leidt dit tot een algemene verlaging van de concessievergoeding zelf. De opbrengsten van de havenautoriteiten bestaan dan ook geheel of vrijwel geheel uit de vaste component, die beperkt is tot het vergoeden van de regulerende en de beheersactiviteiten van de havenautoriteiten. Derhalve oefenen de havenautoriteiten volgens Italië geen economische activiteit uit.

### 3.3. Staatsmiddelen

- (78) Volgens de opmerkingen van sommige belanghebbenden zou de uitsluiting van havenautoriteiten van de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen geen derving van belastinginkomsten inhouden, aangezien havenautoriteiten deel uitmaken van de staat. Er zou dus geen sprake zijn van verbruik van staatsmiddelen in de vorm van fiscale of begrotingsuitgaven <sup>(32)</sup>.
- (79) Sommige belanghebbenden merken voorts op dat de bedragen die de havenautoriteiten aan de staat zouden betalen indien de inkomsten van de havenautoriteiten zouden worden belast, middelen aan de havenautoriteiten zouden onttrekken, die dan niet beschikbaar zouden zijn om hun institutionele opdracht uit te voeren. De staat zou zich dan genoodzaakt zien om zijn bijdragen aan de havenautoriteiten te verhogen.

<sup>(30)</sup> Artikel 13, lid 4, van Verordening (EU) 2017/352.

<sup>(31)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punt 38. Arrest van het Gerecht van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, punt 29. Arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punt 71-80.

<sup>(32)</sup> ANCIPI (Nationale vereniging van havenbedrijven); Assoport (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek); FILT CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI (Italiaanse federatie van vervoerswerknemers, Italiaanse vervoersfederatie, Italiaanse unie van vervoerswerknemers).

### 3.4. Selectiviteit

- (80) Met betrekking tot de vrijstelling van vennootschapsbelasting (IRES) voor havenautoriteiten merken Italië en de meeste belanghebbenden op dat de indeling van havenautoriteiten, uit hoofde van de Italiaanse geconsolideerde belastingwet (TUIR), in de categorie van niet-economische overheidsinstanties noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat zij zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting<sup>(33)</sup>. Dit zou geen uitzondering op het systeem of een specifieke maatregel ten gunste van de havenautoriteiten zijn, aangezien het volkomen in overeenstemming is met de beginselen van het Italiaanse belastingstelsel<sup>(34)</sup>.
- (81) De in de TUIR neergelegde belastingregeling is ook volkomen in overeenstemming met de aard van de havenautoriteiten en met de hun toevertrouwde taken, aangezien zij overheidsinstanties zijn die uitsluitend met administratieve taken zijn belast en derhalve onderworpen zijn aan de toepassing van artikel 74 TUIR. Artikel 73 TUIR daarentegen veronderstelt dat de betrokken entiteit commerciële activiteiten verricht, zij het als nevenactiviteit, en zou dus niet van toepassing zijn op havenautoriteiten<sup>(35)</sup>.

### 3.5. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (82) Een belanghebbende is van mening dat de maatregel geen gevolgen heeft voor het handelsverkeer en de mededinging, aangezien er in Italië geen particuliere havens zijn<sup>(36)</sup>. Havenautoriteiten hoeven potentiële concessiehouders niet te stimuleren door lage of verlaagde concessievergoedingen aan te bieden, aangezien de vraag naar toegang tot havengebieden hoe dan ook groter is dan het aanbod van beschikbare gebieden.
- (83) Sommige belanghebbenden merken ook op dat havens niet concurreren met andere aanbieders van vervoersdiensten, aangezien de verschillende vervoersinfrastructuren verschillende goederen- en vervoersmarkten bedienen en niet substitueerbaar zijn.

## 4. BEOORDELING

### 4.1. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag

- (84) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn “steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

#### 4.1.1. De aanwezigheid van ondernemingen

##### 4.1.1.1. Het begrip onderneming

- (85) Volgens de rechtspraak omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd<sup>(37)</sup>. Het feit dat een entiteit geen winst nastreeft, is niet bepalend om vast te stellen of zij al dan niet een onderneming is<sup>(38)</sup>. Het feit dat deze in handen van de staat is, is evenmin doorslaggevend.

<sup>(33)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(34)</sup> Italië beroept zich op het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group, C-20/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punt 58.

<sup>(35)</sup> ANCIP (Nationale vereniging van havenbedrijven); Assoport (vereniging van Italiaanse havens); Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(36)</sup> Confetra (Italiaanse algemene confederatie voor vervoer en logistiek).

<sup>(37)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punt 21.

<sup>(38)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

- (86) Zoals de Unierechter heeft verduidelijkt, is elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt, dat wil zeggen diensten die normaliter tegen vergoeding worden verricht, een economische activiteit. In dat verband bestaat het wezenlijke kenmerk van de vergoeding hierin dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken prestatie vormt <sup>(39)</sup>. Ook entiteiten zonder winstoogmerk kunnen goederen of diensten op een markt aanbieden <sup>(40)</sup>.
- (87) Wat de aanleg en de exploitatie van openbare infrastructuur betreft, heeft de Unierechter verduidelijkt dat het toekomstige gebruik van de infrastructuur, d.w.z. de eventuele economische exploitatie ervan, bepalend is voor de vraag of de financiering van de aanleg van dergelijke infrastructuur al dan niet binnen het toepassingsgebied van de staatssteunregels van de Unie valt <sup>(41)</sup>. De Unierechter heeft erkend dat de commerciële exploitatie van haven- of luchthaveninfrastructuur en de aanleg daarvan met het oog op een dergelijke exploitatie, economische activiteiten vormen <sup>(42)</sup>.
- (88) Overeenkomstig deze rechtspraak heeft de Commissie in een reeks besluiten geconcludeerd dat de aanleg en de commerciële exploitatie van haveninfrastructuur economische activiteiten zijn <sup>(43)</sup>. Zo vormt de commerciële exploitatie van een haven- of luchthaventerminal door deze tegen betaling van een vergoeding aan gebruikers ter beschikking te stellen, een economische activiteit <sup>(44)</sup>. De overheidsfinanciering van haveninfrastructuur komt ten goede aan een economische activiteit en is bijgevolg in beginsel aan de staatssteunregels onderworpen <sup>(45)</sup>.
- (89) Investerings ten behoeve van infrastructuur die noodzakelijk is voor activiteiten die de staat verricht bij de uitoefening van overheidsgezag, vallen daarentegen niet onder het staatssteuntoezicht <sup>(46)</sup>. Alleen infrastructuur die onder de kerntaken van de staat valt, is niet-economisch van aard.

#### 4.1.1.2. Havenautoriteiten verrichten economische en niet-economische activiteiten

- (90) Volgens Italië en de meeste belanghebbenden zijn havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties van nationaal belang, met administratieve, organisatorische, regulerende, budgettaire en financiële autonomie. Zij stellen dat havenautoriteiten geen economische activiteiten verrichten en geen ondernemingen zijn.

<sup>(39)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, gevoegde zaken C-622/16 P tot en met C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(40)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 29 oktober 1980, Van Landewyck/Commissie, gevoegde zaken 209 tot en met 215 en 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punt 88. Arrest van het Hof van Justitie van 16 november 1995, FFSA e.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punt 21. Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28. Zie tevens Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016), punt 9.

<sup>(41)</sup> Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen e.a./Commissie en Mitteldutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punt 95, zoals bevestigd bij arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, Mitteldutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie, C-288/11, ECLI:EU:C:2012:821, punten 42-44.

<sup>(42)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 47.

<sup>(43)</sup> Besluit van de Commissie van 15 december 2009 betreffende steunmaatregel N 385/2009, Overheidsfinanciering voor haveninfrastructuur in de haven van Ventspils (PB C 72 van 20.3.2010), overwegingen 53-58. Besluit van de Commissie van 15 juni 2011 betreffende steunmaatregel N 44/2010, Overheidsfinanciering van haveninfrastructuur in Krievu Sala (PB C 215 van 21.7.2011, blz. 21), overwegingen 60-68. Besluit van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregel SA.30742 (N/2010), Bouw passagiers- en vrachterminal in Klaipeda (PB C 121 van 26.4.2012, blz. 1), overwegingen 45-47.

<sup>(44)</sup> Besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N), Havenautoriteit van Bahía de Cádiz (PB C 335 van 16.11.2013, blz. 1), overweging 29.

<sup>(45)</sup> Besluit van de Commissie van 27 maart 2014 betreffende steunmaatregel SA.38302, Haven van Salerno (PB C 156 van 23.5.2014), overwegingen 32-36. Besluit van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregel SA.30742 (N/2010), Bouw passagiers- en vrachterminal in Klaipeda (PB C 121 van 26.4.2012, blz. 1), overwegingen 45-47. Besluit van de Commissie van 2 juli 2013 betreffende steunmaatregel SA.35418 (2012/N), Uitbreiding van de haven van Piraeus, (PB C 256 van 5.9.2013, blz. 2), overwegingen 21 en 22. Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 47), punt 215.

<sup>(46)</sup> Voorbeelden van dergelijke niet-economische activiteiten zijn: a) maritieme verkeersafwikkeling; b) brandbestrijding; c) politie; d) douane. Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 47), punt 215.

- (91) De Commissie is van oordeel dat de kwalificatie van havenautoriteiten als niet-economische overheidsinstanties naar Italiaans recht niet volstaat om te concluderen dat zij geen ondernemingen zijn. Om te bepalen of de door havenautoriteiten verrichte activiteiten ondernemingsactiviteiten in de zin van het Verdrag zijn, moet de aard van hun activiteiten worden onderzocht <sup>(47)</sup>.
- (92) Op basis van de beschrijving van de activiteiten van de havenautoriteiten (zie de punten 2.1.2 tot en met 2.1.5) is de Commissie van oordeel dat de verlening van toegang tot havens tegen vergoeding (ankerrechten en rechten op geladen en geloste goederen), de verlening tegen vergoeding van vergunningen om havenactiviteiten uit te voeren en de verlening tegen vergoeding van concessies, economische activiteiten zijn. Derhalve concludeert de Commissie dat havenautoriteiten zowel niet-economische als economische activiteiten verrichten.
- (93) De Commissie betwist niet dat havenautoriteiten bepaalde overheidstaken toevertrouwd kunnen krijgen die geen economisch karakter hebben (zoals de maritieme veiligheid en verkeersafwikkeling of milieu-inspectiediensten, die zij alleen of samen met andere overheidsinstanties zoals de maritieme autoriteit uitoefenen) <sup>(48)</sup>. Bij de uitoefening van deze activiteiten zijn zij geen ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (94) Het feit dat havenautoriteiten bij de uitoefening van sommige van hun activiteiten bevoegdheden van overheidsgezag uitoefenen, betekent op zich echter niet dat zij niet als ondernemingen kunnen worden aangemerkt <sup>(49)</sup>.
- (95) Havenautoriteiten verrichten tevens economische activiteiten. Zij verlenen een algemene dienst aan de gebruikers van havens (reders en vaartuigexploitanten) door schepen toegang te verlenen tot de haveninfrastructuur in ruil voor een vergoeding die gewoonlijk havengelden worden genoemd (namelijk rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten). Door vergunningen en concessies tegen vergoeding te verlenen, stellen zij bepaalde infrastructuur of gebieden ter beschikking van ondernemingen die deze voor hun eigen doeleinden gebruiken of om diensten te verlenen aan reders en vaartuigexploitanten.
- (96) Italië en verscheidene andere belanghebbenden stellen dat havenautoriteiten geen rechtstreekse contractuele betrekkingen hebben met reders en vaartuigexploitanten (alleen concessiehouders hebben dergelijke betrekkingen). Niettemin is de Commissie van oordeel dat het feit dat concessiehouders bepaalde haventerreinen en -infrastructuur gebruiken om reders en vaartuigexploitanten diensten aan te bieden, niet uitsluit dat bepaalde door havenautoriteiten verrichte activiteiten, zoals het verhuren van haventerreinen en -infrastructuur aan die derde ondernemingen, van economische aard zijn <sup>(50)</sup>.
- (97) Dit standpunt strookt met het standpunt dat de Commissie heeft ingenomen in verscheidene zaken betreffende staatssteun aan Italiaanse havenautoriteiten <sup>(51)</sup>. Bovendien heeft de Commissie in de zaken betreffende de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havens in België en Frankrijk ook verduidelijkt dat de verhuur van het openbaar domein tegen vergoeding een economische activiteit is <sup>(52)</sup>. Het Gerecht heeft dit standpunt bevestigd <sup>(53)</sup>.

<sup>(47)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 54.

<sup>(48)</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 5), punt 17.

<sup>(49)</sup> Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 64. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punten 53 en 54.

<sup>(50)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 48.

<sup>(51)</sup> Besluit van de Commissie van 19 december 2012 betreffende steunmaatregel SA.38302, Haven van Augusta (PB C 77 van 17.3.2013), overwegingen 42 en 43. Besluit van de Commissie van 27 maart 2014 betreffende steunmaatregel SA.38302, Investeringssteun voor de haven van Salerno (PB C 156 van 23.5.2014), overwegingen 33-36. Besluit van de Commissie van 19 juni 2015 betreffende steunmaatregel SA.39542, Baggerwerkzaamheden en verwijdering van baggerspecie in de haven van Taranto (PB C 259 van 7.8.2015), overwegingen 38-41. Besluit van de Commissie van 28 juni 2016 betreffende steunmaatregel SA.36112, Havenautoriteit van Napels en Cantieri del Mediterraneo S.p.A. (PB C 369 van 7.10.2016), overwegingen 44-47.

<sup>(52)</sup> Besluit van de Commissie van 27 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.38393, Belastingregeling havens in België (PB L 332, 14.12.2017), overweging 62. Besluit van de Commissie van 27 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.38302, Belastingregime Franse havens (PB L 332, 14.12.2017), overweging 55.

<sup>(53)</sup> Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punten 65 en 66. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 47. Tegen deze arresten is geen hogere voorziening ingesteld.

- (98) Samengevat wordt een havenautoriteit als een onderneming beschouwd indien — en voor zover — zij daadwerkelijk een of meer economische activiteiten verricht <sup>(54)</sup>. Havenautoriteiten verlenen reders en vaartuigexploitanten toegang tot haveninfrastructuur in ruil voor een vergoeding (namelijk rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten). Zij verlenen vergunningen voor havenactiviteiten tegen betaling (vergoedingen voor vergunning) en verhuren openbaar domein tegen betaling (concessievergoedingen). Deze activiteiten zijn als economische activiteiten aan te merken. De Commissie is derhalve van oordeel dat havenautoriteiten ondernemingen zijn voor wat betreft de economische activiteiten die zij verrichten.

#### 4.1.1.3. Het ontbreken van winstoogmerk volstaat niet om de kwalificatie als onderneming uit te sluiten

- (99) Italië en verscheidene belanghebbenden stellen dat de havenautoriteiten geen commerciële logica toepassen en geen winstmaximalisatie nastreven. In dit verband wenst de Commissie te benadrukken dat het feit dat goederen en diensten zonder winstoogmerk worden aangeboden, niet belet dat de entiteit die deze transacties op de markt verricht, als een onderneming moet worden beschouwd <sup>(55)</sup>.
- (100) De Commissie merkt op dat noch Italië, noch de belanghebbenden aanvoeren dat de door havenautoriteiten aangerekende vergoedingen louter symbolisch zijn of geen verband houden met de kosten van de verleende diensten. De Commissie merkt ook op dat havengelden (namelijk rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten) en vergoedingen voor vergunningen en concessies het grootste deel van de inkomsten van de havenautoriteiten uitmaken. Volgens een verslag van het Italiaanse Ministerie van Infrastructuur en Vervoer waren in 2017 de havengelden (rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten) en de concessievergoedingen goed voor respectievelijk 53,2 % en 27,1 % van de inkomsten van de havenautoriteiten <sup>(56)</sup>.

#### 4.1.1.4. De bepaling van vergoedingen bij wet sluit het bestaan van een economische activiteit niet uit

- (101) Italië en verscheidene belanghebbenden voeren aan dat de vergoedingen voor de verlening van concessies en vergunningen door de havenautoriteiten aan particuliere ondernemingen voor het commerciële gebruik van de basishaveninfrastructuur en de verrichting van havenactiviteiten en -diensten geen tegenprestatie vormen voor een verleende dienst of een aangeboden goed (zie punt 3.2.3).
- (102) Italië stelt dat de concessievergoedingen bij wet zijn bepaald. De havenautoriteiten zouden dus geen economische activiteiten verrichten, aangezien zij geen invloed kunnen uitoefenen op het belangrijkste element van elke economische transactie die onder marktvoorwaarden plaatsvindt, namelijk de prijs van de dienst.
- (103) Om te beginnen wijst de Commissie op de rechtspraak volgens welke prestaties die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht, diensten vormen die als economische activiteiten kunnen worden aangemerkt. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding bestaat hierin dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken prestatie vormt <sup>(57)</sup>. Het bestaan van een vergoeding is derhalve een bepalende factor voor de vaststelling van het bestaan van een economische activiteit <sup>(58)</sup>.

<sup>(54)</sup> Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 64 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(55)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punt 27. Arrest van het Hof van Justitie van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punt 46. Arrest van het Gerecht van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, punt 48. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 80.

<sup>(56)</sup> Relazione sull'attività delle autorità di sistema portuale, Anno 2017, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Verslag over de activiteiten van de havenautoriteiten, jaar 2017, Ministerie van Infrastructuur en Vervoer), gepubliceerd op 16 september 2019 (<http://www.mit.gov.it/node/11420>).

<sup>(57)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 75.

<sup>(58)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie, C-288/11, ECLI:EU:C:2012:821, punt 40. Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen e.a./Commissie en Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punt 93. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 76.

- (104) De verlening van diensten tegen een bij wet bepaalde vergoeding volstaat op zich niet om uit te sluiten dat de betrokken activiteit kan worden aangemerkt als een economische activiteit <sup>(59)</sup>.
- (105) De Commissie is derhalve van oordeel dat het argument dat concessievergoedingen bij wet worden bepaald, niet volstaat om te concluderen dat havenautoriteiten geen economische activiteiten verrichten. De Commissie merkt ook op dat de wet alleen voorziet in minimumvergoedingen voor concessies, waardoor havenautoriteiten de speelruimte hebben om de vergoedingen te beïnvloeden volgens hun bedrijfsstrategie. Zelfs indien het daadwerkelijk zo zou zijn dat de concessievergoedingen volledig bij wet worden bepaald, zou dat hoe dan ook irrelevant zijn, aangezien havenautoriteiten bepaalde infrastructuur of gebieden tegen vergoeding ter beschikking van ondernemingen stellen, hetgeen als een economische activiteit wordt beschouwd.
- (106) De Commissie concludeert bijgevolg dat de verlening van concessies tegen vergoeding moet worden aangemerkt als een economische activiteit.

#### 4.1.1.5. Economische stimuleringsmaatregelen

- (107) De Commissie merkt op dat de bepaling van vergoedingen bij wet niet uitsluit dat de vergoedingen ten minste gedeeltelijk op basis van een economische logica worden vastgesteld. In het onderhavige geval worden talrijke openbare en particuliere belanghebbenden (nationale en regionale autoriteiten, havenautoriteiten en andere overheidsinstanties, ondernemingen die havendiensten verlenen en havenactiviteiten verrichten, vakbonden) geraadpleegd voordat de vergoedingen voor concessies en vergunningen voor havenactiviteiten worden vastgesteld op nationaal niveau. Hetzelfde geldt voor havengelden (rechten voor geladen en geloste goederen en ankerrechten).
- (108) De Commissie is van oordeel dat de havenautoriteiten door de vrijstelling van vennootschapsbelasting die hun is verleend, lagere vergoedingen kunnen hanteren. De hoogte van de vergoedingen is een belangrijk instrument van het handelsbeleid dat de havens aanwenden om reders en vaartuigexploitanten ertoe aan te zetten gebruik te maken van de haveninfrastructuur en om ondernemingen te stimuleren zich in de haven te vestigen voor de ontwikkeling van hun productie- of dienstverleningsactiviteiten <sup>(60)</sup>.
- (109) Wat concessies betreft, wordt bovendien slechts een deel van de concessievergoeding (minimumvergoeding) op nationaal niveau vastgesteld. Dit deel van de vergoeding is de vaste component van de concessievergoeding. De variabele component van de concessievergoeding stelt havenautoriteiten in staat hun eigen bedrijfsstrategie te volgen naargelang van de specifieke marktomstandigheden.
- (110) Concessievergoedingen bestaan immers uit een vaste en een variabele component. De vaste component is doorgaans evenredig met de oppervlakte van de gebieden waarop de concessie betrekking heeft en houdt rekening met verschillende andere parameters (locatie en niveau van de infrastructuur van de betrokken gebieden). De variabele component omvat economische stimuleringsmechanismen om te komen tot een hogere productiviteit, betere energie- en milieuprestaties, en een verbetering van de dienstverlening, met name wat betreft het vervoer en de intermodale integratie van de havens.
- (111) Italië erkent dat de variabele component van de concessievergoedingen economisch van aard is en dat het dus gerechtvaardigd zou zijn dat zij wordt opgenomen in de belastinggrondslag voor een eventuele belasting op de inkomsten van de havenautoriteiten. Wanneer de concessiehouders echter de vastgestelde economische doelstellingen bereiken, zou het overeenkomstige bedrag van de vergoeding geleidelijk worden verlaagd, hetgeen zou leiden tot een vermindering van de totale concessievergoeding. Volgens de Italiaanse autoriteiten bestaan de inkomsten van de havenautoriteiten uit concessies in de praktijk bijgevolg vrijwel geheel uit de vaste component, die beperkt is tot het vergoeden van de regulerende en de beheersactiviteiten van de havenautoriteiten. Omdat Italië van mening is dat de vaste component van de concessievergoedingen een vergoeding voor niet-economische activiteiten is, concludeert het dat havenautoriteiten geen economische activiteit uitoefenen.
- (112) De Commissie merkt evenwel op dat noch Italië, noch een van de belanghebbenden bewijsmateriaal heeft voorgelegd tot staving van hun stelling dat de variabele component van de vergoeding tot een verlaging van de totale concessievergoeding leidt.

<sup>(59)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 78.

<sup>(60)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 81.



- (113) Nog belangrijker is dat niet wordt betwist dat de concessievergoedingen worden vastgesteld op een wijze die de waarde van de verleende dienst weerspiegelt (omvang, plaats en niveau van de infrastructuur). De concessievergoedingen zijn evenmin louter symbolisch.
- (114) De Commissie concludeert derhalve dat het feit dat de variabele component van de concessievergoedingen de totale inkomsten uit concessievergoedingen kan verminderen wanneer de concessiehouders de economische doelstellingen in de concessieovereenkomst bereiken, niet volstaat om uit te sluiten dat havenautoriteiten economische activiteiten verricht. De Commissie is voorts van oordeel dat het feit dat de inkomsten uit concessievergoedingen ook kunnen worden gebruikt om bepaalde niet-economische activiteiten te financieren, niet afdoet aan het feit dat zij worden geïnd als tegenprestatie voor een dienst zoals het ter beschikking stellen van de haveninfrastructuur <sup>(61)</sup>.

#### 4.1.1.6. Vergoedingen zijn geen belastingen

- (115) Italië en verscheidene belanghebbenden voeren ook dat de aan de havenautoriteiten verschuldigde vergoedingen de kenmerken hebben van een belasting die door de concessiehouder via de havenautoriteiten aan de staat wordt betaald.
- (116) De Commissie is van oordeel dat dit argument niet relevant is om te bepalen of de havenautoriteiten een economische activiteit uitoefenen, aangezien nationale kwalificaties alleen niet kunnen worden gebruikt om de toepassing van gemeenschappelijke regels van de Unie te omzeilen. Prestaties die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht, vormen diensten die als economische activiteiten kunnen worden aangemerkt <sup>(62)</sup>. De door de havenautoriteiten geïnde vergoedingen vormen een door de gebruikers betaalde vergoeding voor de verlening van specifieke tegenprestaties. Zoals het Gerecht reeds heeft opgemerkt in de zaak betreffende de Spaanse havens — waarin de havens eveneens aanvoerden dat havengelden een belasting zijn — zijn havengelden vergoedingen die worden aangerekend voor het gebruik van haveninfrastructuur <sup>(63)</sup>.

#### 4.1.1.7. De economische activiteiten van havenautoriteiten zijn geen nevenactiviteiten

- (117) Italië is van mening dat de economische activiteiten die de havenautoriteiten in het kader van het havenbeheer verrichten, marginaal zijn en niet volstaan om de havenautoriteiten als ondernemingen aan te merken. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is het uitgesloten zijn dat entiteiten die zijn opgericht en gereguleerd voor het uitvoeren van openbare en niet-economische taken en activiteiten, maar die tegelijkertijd bepaalde economische activiteiten verrichten, worden aangemerkt als ondernemingen <sup>(64)</sup>.
- (118) Italië is voorts van mening dat activiteiten die mogelijk een economische betekenis hebben voor het beheer van het havengebied en die mogelijk van belang zijn voor de vaststelling van de concessievergoedingen, niet kunnen worden gescheiden van de openbare activiteiten die bij wet aan de havenautoriteiten zijn toevertrouwd, zoals de controle en het beheer van het havengebied. Volgens Italië mogen de door de havenautoriteiten geheven vergoedingen derhalve niet als bedrijfsinkomsten worden beschouwd.
- (119) De Commissie herinnert eraan dat het feit dat een entiteit voor de uitoefening van een deel van haar activiteiten over bevoegdheden van openbaar gezag beschikt, op zich geen beletsel vormt om haar voor de rest van haar economische activiteiten als onderneming in de zin van het mededingingsrecht van de Unie te kwalificeren <sup>(65)</sup>.
- (120) De rechtspraak luidt dat voor zover een overheidsinstantie een economische activiteit verricht die van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden losgekoppeld, die instantie, wat deze activiteit betreft, handelt als onderneming, terwijl bij een economische activiteit die niet van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden gescheiden, alle door die instantie verrichte activiteiten samenhangen met de uitoefening van deze bevoegdheden <sup>(66)</sup>.

<sup>(61)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 82.

<sup>(62)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 75.

<sup>(63)</sup> Arrest van het Gerecht van 15 maart 2018, Naviera Armas/Commissie, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, punt 124.

<sup>(64)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7. Arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07, ECLI:EU:C:2009:191.

<sup>(65)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(66)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punt 38. Arrest van het Gerecht van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, punt 29. Arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punten 71-80. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 86. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 82.

- (121) De Commissie merkt op dat noch Italië, noch een van de belanghebbenden bewijzen heeft aangedragen dat de economische activiteiten van de havens niet kunnen worden losgekoppeld van hun bevoegdheden van openbaar gezag. Het enkele feit dat er tussen die activiteiten een economisch verband kan zijn doordat hun niet-economische activiteiten geheel of gedeeltelijk kunnen worden gefinancierd met hun economische activiteiten, volstaat niet om te zeggen dat die activiteiten onscheidbaar zijn in de zin van de rechtspraak <sup>(67)</sup>.
- (122) De Commissie merkt ook op dat in casu de economische activiteiten van de havenautoriteiten geen noodzakelijk vereiste worden vanwege hun niet-economische activiteiten van algemeen belang, en dat de niet-economische activiteiten niet per se hun nut verliezen zonder de economische activiteiten <sup>(68)</sup>.
- (123) De Commissie merkt ook op dat noch Italië, noch de belanghebbenden hebben aangetoond dat de economische activiteiten van de havens bijkomstig zijn aan hun niet-economische activiteiten die in het algemeen belang worden verricht/uitgeoefend <sup>(69)</sup>. Integendeel, havengelden (namelijk rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten) en concessievergoedingen vertegenwoordigen het grootste deel van de bedrijfsinkomsten van de havenautoriteiten, aangezien de daarmee verband houdende activiteiten de kernactiviteit van de havenautoriteiten vormen <sup>(70)</sup>.
- (124) De Commissie komt derhalve tot de conclusie dat de economische activiteiten van de havenautoriteiten niet onlosmakelijk verbonden zijn met hun niet-economische activiteiten van algemeen belang in de zin van de rechtspraak <sup>(71)</sup>. Bijgevolg stelt de Commissie zich op het standpunt dat havenautoriteiten als ondernemingen moeten worden beschouwd indien — en voor zover — zij daadwerkelijk een of meer economische activiteiten verrichten <sup>(72)</sup>.

#### 4.1.1.8. Wettelijk monopolie niet voldoende om activiteiten van havenautoriteiten als niet-economisch te beschouwen

- (125) Italië en verscheidene belanghebbenden stellen dat havenautoriteiten geen concurrenten hebben en dat er geen markt is waarop zij actief zouden zijn. Bij gebreke van een markt waarop zij hun diensten kunnen aanbieden, kunnen havenautoriteiten niet als ondernemingen worden beschouwd. Sommige belanghebbenden geven ook aan dat het beheer van havens verschilt van het beheer van luchthavens.
- (126) In dit verband merkt de Commissie op dat een entiteit die een wettelijk monopolie geniet, wel degelijk goederen en diensten op een markt kan aanbieden en derhalve een onderneming kan zijn in de zin van artikel 107 van het Verdrag. Het begrip “economische activiteit” is een objectief begrip dat gebaseerd is op feiten, met name het bestaan van een markt voor de betrokken diensten <sup>(73)</sup>.

<sup>(67)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 87. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 84.

<sup>(68)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punt 41. Arrest van het Gerecht van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, punt 41. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 89. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 82.

<sup>(69)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 90. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 87.

<sup>(70)</sup> Relazione sull'attività delle autorità di sistema portuale, Anno 2017, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Verslag over de activiteiten van de havenautoriteiten, jaar 2017, Ministerie van Infrastructuur en Vervoer), gepubliceerd op 16 september 2019 (<http://www.mit.gov.it/node/11420>).

<sup>(71)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 89. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 84.

<sup>(72)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punt 37. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 64.

<sup>(73)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 56.

(127) De Commissie herinnert er ook aan dat de Unierechter heeft geoordeeld dat wanneer luchthaveninstallaties ter beschikking worden gesteld van luchtvaartmaatschappijen, tegen betaling van een vergoeding, dit een activiteit van economische aard is <sup>(74)</sup>. De Commissie is van oordeel dat er geen wezenlijk verschil is tussen het verlenen van toegang tot luchthaveninfrastructuur tegen luchthavengelden en het verlenen van toegang tot haveninfrastructuur tegen havengelden <sup>(75)</sup>, met name omdat luchthavens eveneens een wettelijk monopolie hebben dat vergelijkbaar is met het monopolie van de Italiaanse havenautoriteiten. Havenautoriteiten exploiteren zelf de haveninfrastructuur wanneer zij reders en vaartuigexploitanten toegang tot de haveninfrastructuur verlenen of deze verhuren tegen vergoeding <sup>(76)</sup>.

(128) De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat de door Italië en sommige belanghebbenden aangevoerde argumenten niet volstaan om de door havenautoriteiten uitgeoefende activiteiten als niet-economisch te beschouwen.

#### 4.1.1.9. Conclusie

(129) In het licht van het voorgaande concludeert de Commissie dat de havenautoriteiten economische activiteiten verrichten en dat zij in dat verband kunnen worden aangemerkt als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

#### 4.1.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

(130) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag wordt een maatregel als staatssteun aangemerkt als deze aan de staat toe te rekenen is of in welke vorm ook met staatsmiddelen is bekostigd. In het onderhavige geval is de vrijstelling van vennootschapsbelasting met name gebaseerd op artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten (zie de overwegingen 50 tot en met 52). Overeenkomstig artikel 74 TUIR zijn overheidsinstanties en -diensten, alsmede andere territoriale entiteiten, zoals regio's en gemeenten, niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Volgens de Italiaanse autoriteiten zijn havenautoriteiten overheidsinstanties die uitsluitend met administratieve taken zijn belast en zijn zij derhalve onderworpen aan de toepassing van artikel 74 TUIR. De maatregel valt derhalve aan de staat toe te rekenen.

(131) Bovendien komt een derving van belastinginkomsten op hetzelfde neer als het gebruik van staatsmiddelen in de vorm van belastinguitgaven.

(132) Zoals de Unierechter immers heeft geoordeeld, is een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigen verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, bijgevolg als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag aan te merken <sup>(77)</sup>.

(133) Door havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, vrij te stellen van vennootschapsbelasting, lopen de Italiaanse autoriteiten inkomsten mis die als staatsmiddelen kunnen worden aangemerkt. De Commissie stelt zich dan ook op het standpunt dat er met de maatregel in kwestie een verlies aan staatsmiddelen gemoeid is en dat de maatregel dus met staatsmiddelen is bekostigd.

(134) Wat betreft het door sommige belanghebbenden aangevoerde argument dat de uitsluiting van havenautoriteiten van de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen geen derving van belastinginkomsten zou inhouden, aangezien havenautoriteiten deel uitmaken van de staat, wordt eraan herinnerd dat de rechtsorde van de Unie neutraal is ten aanzien van het eigendomsrecht <sup>(78)</sup> en op geen enkele wijze afbreuk doet aan het recht van de lidstaten om als marktdeelnemers op te treden. Wanneer overheden direct of indirect economische transacties aangaan, in welke vorm ook, zijn zij evenwel onderworpen aan de Unievoorschriften inzake staatssteun <sup>(79)</sup>.

<sup>(74)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002, *Aéroports de Paris/Commissie*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, punt 78. Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 december 2000, *Aéroports de Paris/Commissie*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punt 121.

<sup>(75)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, *Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 71. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, *UPF/Commissie*, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 65.

<sup>(76)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, *Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie*, C-288/11, ECLI:EU:C:2012:821. Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, *Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 72.

<sup>(77)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, *Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 14.

<sup>(78)</sup> Artikel 345 van het Verdrag luidt: "De Verdragen laten de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet."

<sup>(79)</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 1986, *België/Commissie*, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punt 12.

Volgens vaste rechtspraak moet dus onderscheid worden gemaakt tussen de verplichtingen die de staat als aandeelhouder van een onderneming heeft, en de verplichtingen die op hem als overheid kunnen rusten<sup>(80)</sup>. Dit betekent dat de eventuele inkomsten van de staat uit hoofde van zijn aandeelhouderschap in een openbare onderneming niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de vraag of een aan deze onderneming toegekend belastingvoordeel gevolgen heeft voor de middelen van de staat. Bovendien heeft noch Italië, noch een van de belanghebbenden enig argument aangevoerd om aan te tonen dat het belastingvoordeel in verband met de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de havenautoriteiten beperkt zou blijven tot het bedrag dat nodig is om de institutionele taken van de havenautoriteiten te financieren.

#### 4.1.3. Voordeel

- (135) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel voor de begunstigde ook een financieel voordeel opleveren. Het begrip “voordeel” omvat niet alleen positieve prestaties, doch eveneens maatregelen welke, in verschillende vormen, verlichting brengen in de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken<sup>(81)</sup>.
- (136) Op grond van de huidige maatregel zijn havenautoriteiten vrijgesteld van vennootschapsbelasting, terwijl andere ondernemingen in beginsel onderworpen zijn aan vennootschapsbelasting. Door de belastingvrijstelling worden de lasten verminderd die normaal behoren tot de bedrijfskosten van een onderneming die economische activiteiten uitoefent. Dit verschafft havenautoriteiten een economisch voordeel ten opzichte van andere ondernemingen, die een dergelijk belastingvoordeel niet konden genieten, hoewel zij economische activiteiten verrichten. Hieruit volgt dat de maatregel een voordeel voor de havenautoriteiten oplevert.
- (137) De Commissie merkt op dat de Italiaanse autoriteiten niet aanvoeren dat havenautoriteiten met openbare dienstverplichtingen zijn belast en dat de belastingvrijstelling havenautoriteiten zou compenseren voor kosten die voortvloeien uit de uitvoering van openbare dienstverplichtingen. De Commissie is voorst van oordeel dat niet aan de criteria van het arrest Altmark is voldaan<sup>(82)</sup>, aangezien havenautoriteiten niet zijn belast met de uitvoering van duidelijk omschreven openbare dienstverplichtingen. De maatregel in kwestie, die het steunbedrag koppelt aan de gemaakte winst, houdt bovendien geen verband met of is niet beperkt tot de nettokosten van een openbare dienstverleningstaak en vloeit evenmin voort uit een mandaat van de begunstigden om een dergelijke taak uit te voeren. Deze maatregel vloeit evenmin voort uit een mandaat van de begunstigden om een dergelijke taak uit te voeren.
- (138) Door havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, vrij te stellen van vennootschapsbelasting, verlenen de Italiaanse autoriteiten hun een voordeel. De Commissie concludeert derhalve dat de maatregel in kwestie havenautoriteiten een voordeel verschafft.

#### 4.1.4. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (139) Krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag wordt een maatregel als steun aangemerkt indien deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen.

##### 4.1.4.1. Bestaan van mededinging en concurrerende markten

- (140) De Commissie herinnert er om te beginnen aan dat in het kader van de openbare raadpleging van de betrokken partijen over de ontwerpverordening betreffende de havensector, alle belanghebbenden de noodzaak hebben benadrukt van stabiele, eerlijke en gelijke concurrentievoorwaarden tussen de havens in de Unie<sup>(83)</sup>.
- (141) Het is waar dat in bepaalde lidstaten de exploitatie van basishaveninfrastructuur wettelijk is voorbehouden aan bepaalde entiteiten. Exploitanten uit andere lidstaten kunnen in die lidstaten geen basishaveninfrastructuur exploiteren, zodat die specifieke markt, althans tot op zekere hoogte, kan worden geacht niet geliberaliseerd te zijn of niet open te staan voor mededinging. Deze specifieke markt is echter niet de enige markt waarop een voordeel voor de havenautoriteiten de mededinging zou kunnen verstoren<sup>(84)</sup>.

<sup>(80)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 22.

<sup>(81)</sup> Arrest van Hof van Justitie van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2, punt 19. Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001, Adriawien Pipeline en Wiertersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punt 38.

<sup>(82)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(83)</sup> Zie punt 2.1 van het voorstel voor een verordening inzake havendiensten. Zie ook de Mededeling inzake een Europees havenbeleid, COM/2007/0616 definitief, punt II.4.2.

<sup>(84)</sup> Zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2018:712, punt 66: “[...] het Hof [heeft] al voor recht verklaard dat het op een dergelijke niet-geliberaliseerde markt niet noodzakelijkerwijs is uitgesloten dat staatssteun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.” Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punten 38 e.v.

- (142) Allereerst kunnen logistieke en vervoersondernemingen die goederen willen vervoeren, dit op verschillende manieren doen, bijvoorbeeld via andere (buitenlandse of binnenlandse) havens die door andere havenautoriteiten worden beheerd, of zelfs zonder gebruikmaking van een haven. Havens uit verschillende lidstaten kunnen hetzelfde achterland delen, zodat havenautoriteiten met elkaar concurreren om vervoerdiensten te verlenen aan exploitanten die dat achterland willen bedienen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor havenexploitanten in het noordwesten van Italië en in het zuiden van Frankrijk. De door de havenautoriteiten aangeboden diensten (de verlening van toegang tot havens) concurreren dus, althans tot op zekere hoogte, met die welke door andere havenautoriteiten en door andere aanbieders van vervoerdiensten in Italië en in andere lidstaten worden aangeboden. Meer in het algemeen merkt de Commissie op dat, aangezien havens in grote mate betrokken zijn bij het internationale vervoer van goederen en passagiers, elk voordeel voor Italiaanse havenautoriteiten door zijn aard ook de mededinging en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kan beïnvloeden.
- (143) In dat opzicht doet het feit dat havenautoriteiten de enige entiteiten zijn die gerechtigd zijn hun eigen haveninfrastructuur te exploiteren (en toegang tot haveninfrastructuur aan te bieden), niets af aan het bestaan van een bredere concurrerende markt, waar de door havenautoriteiten aangeboden vervoerdiensten (toegang tot haveninfrastructuur) concurreren met diensten die worden aangeboden door andere in Italië gevestigde vervoerders en door andere havens of vervoerders in andere lidstaten<sup>(85)</sup>. Het staat gebruikers van haveninfrastructuur vrij om andere havens (in Italië of daarbuiten) en andere vervoerswijzen te gebruiken, zodat de havenautoriteiten en hun aangeboden diensten in concurrentie staan met andere exploitanten op de bredere markt van vervoerdiensten en op de engere markt van havendiensten (andere havens in de Unie verlenen toegang tot de markt van de Unie en dus tot Italië, soms in combinatie met vervoerdiensten over de wegen, per spoor of over de binnenwateren)<sup>(86)</sup>.
- (144) Ook kunnen concessiehouders die havendiensten willen verlenen, dit doen in andere havens die door andere havenautoriteiten worden beheerd. Havenautoriteiten concurreren om deze exploitanten (concessiehouders die havendiensten verlenen) aan te trekken. Het niveau van de vergoedingen die door de havenautoriteiten worden aangerekend in ruil voor de terbeschikkingstelling van gebieden en infrastructuur (havenuitrusting) aan de concessiehouders, speelt eveneens een rol bij de keuze van de concessiehouders om zich in een bepaalde haven en niet in een andere haven te vestigen<sup>(87)</sup>. Het bestaan van concurrentie en grensoverschrijdende effecten op deze markt wordt erkend in de rechtspraak<sup>(88)</sup>.
- (145) Bovendien kunnen ondernemingen die zich in de nabijheid van een haven willen vestigen, zich ook buiten de haven vestigen (en niet noodzakelijk op gebieden die eigendom zijn van of worden beheerd door havenautoriteiten), waardoor havenautoriteiten in concurrentie staan met andere exploitanten die gebieden buiten de havens verhuren.
- (146) Ter conclusie stelt de Commissie dat havenautoriteiten mogelijk met elkaar en met andere havens in Europa concurreren en dat de belastingvrijstelling voor havenautoriteiten derhalve ook de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

#### 4.1.4.2. Vervalsing van de mededinging

- (147) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt<sup>(89)</sup>. Doorgaans kan tot het bestaan van een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag worden geconcludeerd wanneer de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn<sup>(90)</sup>.

<sup>(85)</sup> In dat opzicht is niet voldaan aan de voorwaarden van punt 188 van de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun". Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

<sup>(86)</sup> "Concurrentie tussen havens kan ook rivaliteit tussen havenautoriteiten opleveren wat betreft het aanbieden van de beste faciliteiten (zowel materieel als niet-materieel) aan alle actoren die betrokken zijn bij de bevoorradingsketens van de verschillende sectoren (bv. stuwadoorsbedrijven, rederijen, verladers en multimodale exploitanten)." Notteboom T., de Langen P. (2015) Container Port Competition in Europe. In: Lee CY., Meng Q. (eds) Handbook of Ocean Container Transport Logistics. International Series in Operations Research & Management Science, vol 220.

<sup>(87)</sup> "Op het niveau van de havenautoriteit is de strijd er vooral op gericht havengebruikers de beste infrastructurele basisfaciliteiten (dokken, kades) en 'infostructurele' (IT) faciliteiten aan te bieden, alsook de beste logistieke/distributiefaciliteiten en de laagste kosten." Notteboom T., de Langen P. (2015) Container Port Competition in Europe. In: Lee CY., Meng Q. (eds) Handbook of Ocean Container Transport Logistics. International Series in Operations Research & Management Science, vol 220.

<sup>(88)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punt 99. Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 103.

<sup>(89)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11. Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met 607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

<sup>(90)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 78 en 79.

Overheidssteun houdt het risico in dat de mededinging wordt vervalst, zelfs indien de begunstigde onderneming met die steun niet wordt geholpen te groeien en haar marktaandeel te vergroten. Het is voldoende dat de onderneming dankzij de steun een sterkere concurrentiepositie kan behouden dan het geval was geweest indien de steun niet was verschaft. In dat verband is het, wil steun geacht worden de mededinging te vervalsen, doorgaans voldoende dat steun de begunstigde ervan een voordeel verleent door de onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen <sup>(91)</sup>.

- (148) Aangezien de maatregel in kwestie een steunregeling is die van toepassing is op havenautoriteiten die qua omvang, geografische ligging en activiteiten van elkaar verschillen, moet er om vast te stellen dat de onderzochte maatregel staatssteun vormt, niet afzonderlijk worden aangetoond dat die maatregel voor elke havenautoriteit tot concurrentievervalsing leidt en het handelsverkeer beïnvloedt <sup>(92)</sup>.
- (149) De vrijstelling van vennootschapsbelasting verschaft de havenautoriteiten een voordeel, dat hun concurrentiepositie kan versterken. Met name de prijs van de door de havenautoriteiten verleende diensten (vergoedingen voor vergunningen en concessies, rechten op geloste en geladen goederen en ankerrechten) is een van de factoren die van invloed zijn op het relatieve concurrentievermogen van de verschillende havens in Europa <sup>(93)</sup>.
- (150) Italië heeft aangevoerd dat de havenautoriteiten slechts beperkte invloed hebben op de vaststelling van de vergoedingen voor hun activiteiten. In de bij overheidsbesluit vastgestelde criteria voor het bepalen van de vergoedingen voor vergunningen en concessies wordt echter alleen de minimumvergoeding gedefinieerd en wordt aan de havenautoriteiten dus een beoordelingsmarge overgelaten om de hoogte van hun vergoedingen te bepalen (zie punt 4.1.1.5). In elk geval zou zelfs het bestaan van uitsluitend op centraal niveau vastgestelde vergoedingen — zonder enige beoordelingsmarge voor individuele havenautoriteiten om de hoogte van de centraal vastgestelde vergoedingen te beïnvloeden — niet uitsluiten dat er sprake is van mededingingsvervalsing, omdat ondernemingen ook kunnen concurreren op andere parameters dan prijs (kwaliteit van de dienstverlening enz.) en omdat het voordeel dat de betrokken belastingvrijstelling aan havenautoriteiten verschaft, hen ook kan helpen om de kwaliteit van hun aanbod te versterken en reders en vaartuiexploitanten aan te trekken.
- (151) Derhalve concludeert de Commissie dat de Italiaanse autoriteiten, door havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, vrij te stellen van vennootschapsbelasting, hun een voordeel verlenen dat de mededinging ongunstig kan beïnvloeden. De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregel in kwestie de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen.

#### 4.1.4.3. Beïnvloeding van het handelsverkeer

- (152) Overheidssteun voor ondernemingen vormt alleen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag “voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. Er hoeft niet te worden vastgesteld dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed, maar er dient enkel te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden <sup>(94)</sup>. Met name heeft de Unierechter geoordeeld dat “[w]anneer steun van een lidstaat de positie van bepaalde ondernemingen in het [...] handelsverkeer binnen [de Unie] versterkt ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen, dit handelsverkeer [moet] worden geacht door de steun te worden beïnvloed” <sup>(95)</sup>.
- (153) Deze rechtspraak kan op het onderhavige geval worden toegepast, aangezien de vrijstelling van vennootschapsbelasting de positie van de havenautoriteiten versterkt. Hierdoor kunnen de havenautoriteiten hun tarieven verlagen en de door hen beheerde haveninfrastructuur aantrekkelijker maken voor reders en vaartuiexploitanten, met name uit andere lidstaten.

<sup>(91)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punt 55.

<sup>(92)</sup> Arrest van het Gerecht van 30 april 2019, UPF/Commissie, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punt 102.

<sup>(93)</sup> De prijs van de door de havens verleende vervoersdiensten vertegenwoordigt vaak een groot deel van de totale vervoerskosten. Zie Europese zeehavens 2030: uitdagingen voor de toekomst, memo van de Europese Commissie van 23 mei 2013: “De kosten en kwaliteit van de havendiensten vormen een belangrijke factor voor het Europese bedrijfsleven. In de logistieke keten kunnen de havenkosten een belangrijk aandeel van de totale kosten vertegenwoordigen. Goederenafhandeling, havenrechten en nautische diensten vertegenwoordigen soms tussen 40 % en 60 % van de totale logistieke kosten voor bedrijven die een beroep doen op de korte vaart.” (nadruk van de Commissie). Zie voetnoot 72.

<sup>(94)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 65. Arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 76.

<sup>(95)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 66. Arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 77. Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 4 april 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punt 41.

- (154) In het onderhavige geval nemen de Italiaanse havens deel aan het handelsverkeer binnen de Unie, zodat een voordeel voor de betrokken havenautoriteiten het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloedt. De Italiaanse havens nemen actief deel aan het handelsverkeer binnen de Unie en verscheidene Italiaanse havens behoren tot de belangrijkste havens van de Unie in termen van containerverkeer en tonnage. Uit publiek beschikbare informatie blijkt dat er zich tussen de 15 grootste containerhavens van Europa in 2019 twee Italiaanse havens bevonden, namelijk Genua en Gioia Tauro. <sup>(96)</sup>
- (155) Door deze havenautoriteiten te bevrijden van een belastinglast die zij anders hadden moeten dragen en die concurrerende ondernemingen wel moeten dragen, maakt de vrijstelling van vennootschapsbelasting financiële middelen vrij voor deze ondernemingen om in hun bedrijfsvoering te investeren, hetgeen dan weer gevolgen heeft voor de voorwaarden waaronder zij hun producten en diensten op de markt kunnen aanbieden en dus de mededinging op de interne markt vervalst. Bijgevolg heeft de belastingvrijstelling voor de havenautoriteiten een ongunstige invloed op het handelsverkeer binnen de Unie.
- (156) Wat betreft het argument van Italië dat de meeste Italiaanse havens binnen de Europese markten verre van concurrerend zijn, zelfs niet potentieel, maar voornamelijk concurreren met havens in Noord-Afrika, merkt de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten geen enkel element hebben aangevoerd om dit standpunt te onderbouwen <sup>(97)</sup>.
- (157) Door havenautoriteiten die economische activiteiten uitoefenen, vrij te stellen van vennootschapsbelasting, verlenen de Italiaanse autoriteiten hun derhalve een voordeel dat het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kan beïnvloeden.

#### 4.1.5. *Selectiviteit van de maatregel*

- (158) Een maatregel geldt als staatssteun wanneer hij in die zin selectief is <sup>(98)</sup>, dat hij bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen bevoordeelt. Volgens vaste rechtspraak <sup>(99)</sup> bestaat de beoordeling van de materiële selectiviteit van een maatregel uit drie fasen: in de eerste plaats moet de in de betrokken lidstaat geldende gewone of "normale" regeling ("referentiekader") worden vastgesteld en onderzocht. In de tweede plaats moet met betrekking tot deze gewone of "normale" belastingregeling worden beoordeeld en bepaald of enig door de fiscale maatregel in kwestie verleend voordeel selectief kan zijn. Daartoe moet worden aangetoond dat de maatregel in zoverre van de gewone regeling afwijkt dat hij een onderscheid maakt tussen marktdeelnemers die zich in het licht van het bij die regeling nagestreefde doel in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. In de derde plaats is het, als een dergelijke afwijking bestaat, noodzakelijk te onderzoeken of zij voortvloeit uit de aard of het algemene oogmerk van het belastingstelsel waarvan zij deel uitmaakt en derhalve door de aard of de opzet van het stelsel te rechtvaardigen is. In dit verband is het aan de lidstaat om aan te tonen dat de gedifferentieerde fiscale behandeling rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit <sup>(100)</sup>.

##### 4.1.5.1. *Referentiekader*

- (159) Om de selectiviteit van een belastingmaatregel te beoordelen, moet eerst het passende referentiekader worden bepaald en moet vervolgens worden nagegaan of de betrokken maatregel uit hoofde van dat kader aanleiding geeft tot discriminatie. Het referentiekader bestaat uit een coherent geheel van regels die algemeen toepasselijk zijn — op grond van objectieve criteria — voor alle ondernemingen die vallen binnen het toepassingsgebied ervan zoals dat door de doelstelling ervan is omschreven.

<sup>(96)</sup> Top 15 container ports in Europe in 2019: TEU volumes and growth rates. T. Notteboom, 21.2.2020. <https://www.porteconomics.eu/2020/02/21/top-15-container-ports-in-europe-in-2019-teu-volumes-and-growth-rates>

<sup>(97)</sup> Uit publiek beschikbare informatie blijkt dat de havenautoriteiten in Italië concurreren met havens in andere mediterrane landen zoals Spanje, Frankrijk, Malta en Griekenland. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (2014) [https://mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=23291](https://mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=23291), blz. 23, 91 en 152. Panaro, Buonfanti, Murgia, Ripoli, Porti e Mediterraneo, Assoporti e SRM (2011) [https://www.assoporti.it/media/3047/porti\\_e\\_mediterraneo\\_def.pdf](https://www.assoporti.it/media/3047/porti_e_mediterraneo_def.pdf), blz. 3. Arianna Buonfanti, Lo shipping e la portualità nel Mediterraneo: opportunità e sfide per l'Italia, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti (2013), n° 3, articolo 1, ISSN 2282-6599, blz. 6 en blz. 12.

<sup>(98)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Italië/Commissie, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punt 94.

<sup>(99)</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016), punt 128.

<sup>(100)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punt 81.

- (160) In het onderhavige geval is de Commissie van oordeel dat het referentiekader het Italiaanse vennootschapsbelastingstelsel is, zoals dat is vastgesteld in de Italiaanse geconsolideerde belastingwet (TUIR; zie overwegingen 38-43), met inbegrip van de definitie van belastingplichtigen en belastbaar inkomen, die voortvloeit uit artikel 72 gelezen in samenhang met artikel 73 TUIR.
- (161) In artikel 72 TUIR is het beginsel neergelegd dat de vennootschapsbelasting van toepassing is op alle inkomsten in geld of in natura.
- (162) Krachtens artikel 73, lid 1, TUIR zijn aan de vennootschapsbelasting onderworpen alle soorten ondernemingen, met inbegrip van onderlinge waarborgmaatschappijen, alsmede coöperatieve vennootschappen, openbare en particuliere entiteiten, andere dan vennootschappen, en trusts die uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen.
- (163) In artikel 75 is het beginsel neergelegd dat de vennootschapsbelasting wordt geheven op het totale netto-inkomen en dat voor de vaststelling van het belastbare inkomen verschillende regels gelden voor enerzijds vennootschappen en openbare of particuliere entiteiten die uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen (artikelen 81 tot en met 141 TUIR)<sup>(101)</sup> en anderzijds openbare of particuliere entiteiten die niet uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen (artikelen 143 tot en met 150 TUIR)<sup>(102)</sup>. De artikelen 76 en 77 bepalen respectievelijk het belastingtarief en het belastingtijdvak voor de vennootschapsbelasting.
- (164) Uit het bovenstaande vloeit voort dat volgens de in Italië toepasselijke regels inzake vennootschapsbelasting in beginsel alle soorten inkomsten die worden gegenereerd door vennootschappen (artikel 73, lid 1, punt a)) of door openbare en particuliere entiteiten, andere dan vennootschappen (artikel 73, lid 1, punten b) en c)) aan de vennootschapsbelasting onderworpen zijn, ook wanneer de betrokken entiteiten niet uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen.

#### 4.1.5.2. Afwijking

- (165) Artikel 74 TUIR stelt regels vast die specifiek van toepassing zijn op de staat en overheidsinstanties. In deze bepaling worden ook de activiteiten genoemd die niet als commerciële activiteiten worden beschouwd.
- (166) Overeenkomstig artikel 74 TUIR zijn overheidsinstanties en -diensten, met inbegrip van diensten van autonome lagere overheden, en, indien zij rechtspersoonlijkheid bezitten, gemeenten, consortia van lokale instanties, verenigingen en organen die openbare eigendommen beheren, berggemeenschappen, provincies en regio's, niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting. De Italiaanse autoriteiten beschouwen havenautoriteiten als entiteiten die openbaar eigendom beheren. Artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten, leidt derhalve tot een situatie waarin havenautoriteiten in Italië zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, ook wanneer het gaat om inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van de infrastructuur van de havenautoriteiten.
- (167) Wanneer een maatregel bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt die zich, gelet op de doelstelling van de referentieregeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, is de maatregel op het eerste gezicht selectief. In het onderhavige geval bevinden havenautoriteiten en andere rechtspersonen zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie, gelet op de doelstelling van de IRES die erin bestaat de inkomsten van vennootschappen en andere rechtspersonen te belasten, ongeacht of zij uitsluitend dan wel hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te voeren. Derhalve levert artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten, een voordeel op voor havenautoriteiten ten opzichte van andere rechtspersonen die aan de IRES onderworpen zijn, gelet op de doelstelling ervan.
- (168) Volgens de Italiaanse autoriteiten wijkt de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten niet af van de algemene beginselen van het Italiaanse vennootschapsbelastingstelsel, maar volgt zij veeleer de logica ervan, namelijk dat niet-commerciële activiteiten in het algemeen niet aan vennootschapsbelasting zijn onderworpen. Dit zou impliceren dat alle activiteiten van de havenautoriteiten niet-commerciële activiteiten zijn. De Commissie merkt evenwel op dat artikel 73 alle openbare en particuliere entiteiten aan de vennootschapsbelasting onderwerpt, ook wanneer zij niet uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te voeren. Artikel 74 TUIR voorziet juist, in afwijking van dit beginsel, in een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de staat en andere overheidsinstanties.

<sup>(101)</sup> Op grond van artikel 81 TUIR worden alle inkomsten "uit welke bron ook" opgenomen in het belastbare inkomen van vennootschappen en entiteiten die uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen.

<sup>(102)</sup> In artikel 143 TUIR wordt verduidelijkt dat het belastbare inkomen voor entiteiten die niet uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel hebben commerciële activiteiten uit te oefenen, bestaan uit "inkomsten uit onroerend goed, vermogen, bedrijf en andere inkomsten, ongeacht waar deze zijn gegenereerd en wat de bestemming ervan is, met uitzondering van inkomsten die van belasting zijn vrijgesteld en inkomsten die aan een bronbelasting of vervangende belasting zijn onderworpen".



- (169) De Italiaanse autoriteiten zijn ook van mening dat havenautoriteiten niet onder artikel 73 TUIR, maar onder artikel 74 TUIR vallen. Volgens de Italiaanse autoriteiten volgt uit artikel 74 TUIR dat overheidsinstanties die uitsluitend met administratieve taken zijn belast (zie overwegingen 51 en 52), niet onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting. De Italiaanse autoriteiten stellen dat artikel 74 TUIR dan ook niet kan worden uitgelegd als een afwijking van artikel 73 TUIR. Artikel 73 en artikel 74 TUIR hebben veeleer een verschillende en parallelle werkingssfeer. Volgens de Italiaanse autoriteiten stellen zij twee verschillende gewone belastingregelingen vast die van toepassing zijn op specifieke categorieën van entiteiten, die op algemene en abstracte wijze zijn gedefinieerd en zich niet in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Italië betoogt dus dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting niet selectief is, aangezien artikel 74 TUIR op basis van objectieve, algemene en abstracte criteria van toepassing is op havenautoriteiten, de staat, diverse overheidsinstanties en op andere entiteiten die deel uitmaken van de overheid. Al deze entiteiten die onder artikel 74 TUIR vallen, bevinden zich in dezelfde feitelijke en juridische situatie.
- (170) De Commissie merkt op dat artikel 74 de staat en andere overheidsinstanties vrijstelt van vennootschapsbelasting voor zover hun activiteiten betrekking hebben op de uitoefening van overheidstaken. De commerciële activiteiten van deze instanties zijn daarentegen in beginsel onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Indien artikel 74 TUIR — of de uitlegging ervan door de overheid — ertoe zou leiden dat havenautoriteiten in alle gevallen geen vennootschapsbelasting betalen (ook wanneer zij activiteiten verrichten die volgens de staatssteunregels als economisch van aard worden beschouwd), zou dit leiden tot discriminatie tussen ondernemingen die economische activiteiten in de zin van artikel 107 van het Verdrag verrichten. In dat geval zou artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd door de Italiaanse autoriteiten, voordelen opleveren voor een specifieke categorie van ondernemingen <sup>(103)</sup>, namelijk havenautoriteiten, terwijl zij zich in een situatie bevinden die in feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die van andere ondernemingen (wat betreft de inkomsten uit hoofde van hun economische activiteiten) <sup>(104)</sup>.
- (171) De Commissie is immers van oordeel dat havenautoriteiten “voor hun wijze van functioneren [geen] specifieke beginselen [volgen] die hen duidelijk onderscheiden van andere marktdeelnemers” die onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting <sup>(105)</sup>. Met name is het feit dat havenautoriteiten geen activiteit met winstoojmerk uitoefenen, onvoldoende om aan te nemen dat zij zich in een andere situatie bevinden dan andere marktdeelnemers die onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting <sup>(106)</sup>. Geen van de argumenten waarop Italië zich beroept om aan te tonen dat havenautoriteiten geen ondernemingen zijn en geen economische activiteiten verrichten (zie punt 3.2), is relevant en consistent met betrekking tot de doelstelling van het vennootschapsbelastingstelsel, namelijk de belasting van de inkomsten van vennootschappen en andere rechtspersonen <sup>(107)</sup>.
- (172) Zelfs indien artikel 74 TUIR de rechtsgrondslag zou vormen op grond waarvan de havenautoriteiten geen vennootschapsbelasting betalen, zou deze belastingvrijstelling dus op het eerste gezicht selectief zijn met betrekking tot de economische activiteiten van de havenautoriteiten <sup>(108)</sup>.

#### 4.1.5.3. Rechtvaardiging door de opzet van het belastingstelsel

- (173) Aangezien de Commissie van oordeel is dat de belastingvrijstelling in kwestie op het eerste gezicht selectief is, zal zij, in overeenstemming met de rechtspraak van de Unierechter, moeten bepalen of deze vrijstelling kan worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel waarvan deze deel uitmaakt. Een maatregel die een uitzondering op de toepassing van het algemene belastingstelsel vormt, kan worden gerechtvaardigd als de betrokken lidstaat kan aantonen dat de maatregel rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit.

<sup>(103)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Koninkrijk Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punten 101-104; arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Havenbedrijf Antwerpen en Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissie, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punten 132, 133, 194 en 195.

<sup>(104)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Paint Graphos e.a., gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 54; arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest e.a./Commissie, T-673/17, ECLI:EU:T:2019:643, punt 178.

<sup>(105)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Paint Graphos e.a., gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 55.

<sup>(106)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 123.

<sup>(107)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Paint Graphos e.a., gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 54; arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest e.a./Commissie, T-673/17, ECLI:EU:T:2019:643, punten 178-180.

<sup>(108)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Koninkrijk Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punt 101; arrest van het Gerecht van 20 september 2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest e.a./Commissie, T-673/17, ECLI:EU:T:2019:643, punt 191.

- (174) Noch de Italiaanse autoriteiten, noch de belanghebbenden hebben dergelijke argumenten aangevoerd. Ook de Commissie heeft geen dergelijke rechtvaardiging kunnen vaststellen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregel niet kan worden gerechtvaardigd door de opzet van het belastingstelsel. Daarom komt de Commissie tot de conclusie dat de maatregel selectief is.

#### 4.1.5.4. Conclusie

- (175) Derhalve concludeert de Commissie dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Italiaanse havenautoriteiten zonder geldige motivering afwijkt van het beginsel van het Italiaanse vennootschapsbelastingstelsel volgens hetwelk de vennootschapsbelasting van toepassing is op alle soorten inkomsten die worden gegenereerd door vennootschappen of door openbare en particuliere entiteiten, andere dan vennootschappen. Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten in overeenstemming is met het Italiaanse vennootschapsbelastingstelsel, omdat havenautoriteiten — volgens de Italiaanse autoriteiten — uitsluitend overheidstaken uitvoeren, zou dit neerkomen op een situatie waarin “bepaalde” ondernemingen of “bepaalde” producties worden begunstigd in de zin van artikel 107 van het Verdrag<sup>(109)</sup>. Derhalve concludeert de Commissie dat de omstandigheid dat de economische activiteiten van de havenautoriteiten niet aan de vennootschapsbelasting worden onderworpen, een selectief voordeel inhoudt.
- (176) Bovendien concludeert de Commissie dat een dergelijke gunstigere behandeling die door de staat aan ondernemingen wordt verleend en aan de staat kan worden toegerekend, de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kan beïnvloeden. De Commissie concludeert derhalve dat de aan de havenautoriteiten verleende belastingvrijstelling staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag<sup>(110)</sup>.

## 5. VERENIGBAARHEID

- (177) Staatssteunmaatregelen kunnen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd op grond van de uitzonderingen van artikel 93, artikel 106, lid 2, artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, van het Verdrag.

### 5.1. Artikel 93 van het Verdrag

- (178) Artikel 93 van het Verdrag bepaalt dat de steunmaatregelen die “beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip ‘openbare dienst’ verbonden, verplichte dienstverrichtingen”, verenigbaar kunnen worden verklaard met de interne markt.
- (179) De Commissie merkt in eerste instantie op dat er in het onderhavige geval geen aanwijzingen zijn dat met de steun maatregelen worden gefinancierd die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer. Integendeel, de steun bestaat uit een vrijstelling van vennootschapsbelasting die geen verband houdt met een bepaalde investering en al helemaal geen verband houdt met de behoeften van de coördinatie van het vervoer. De maatregel is evenmin gericht op de vergoeding van openbardienstverplichtingen.
- (180) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de maatregel niet verenigbaar kan worden geacht op grond van artikel 93 van het Verdrag.

### 5.2. Artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, van het Verdrag

- (181) Aangezien de onderzochte maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet worden nagegaan of deze verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, van het Verdrag.
- (182) De Italiaanse autoriteiten hebben geen argumenten naar voren gebracht inzake de toepasselijkheid van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, van het Verdrag op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten.

<sup>(109)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Koninkrijk Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punt 101.

<sup>(110)</sup> In een soortgelijke zaak betreffende een driejarige vrijstelling van vennootschapsbelasting die werd verleend aan bepaalde Italiaanse overheidsbedrijven welke door lokale instanties waren opgericht, heeft de Commissie in 2002 een negatieve beschikking met een bevel tot terugvordering gegeven; deze beschikking werd bevestigd bij arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011, A2A/Commissie, C-318/09 P, ECLI:EU:2011:856.

- (183) De Commissie is van oordeel dat geen van de uitzonderingen van artikel 107, lid 2, van het Verdrag van toepassing is, omdat de onderzochte maatregel geen van de in die bepaling genoemde doelstellingen dient. Meer bepaald houdt de onderzochte maatregel geen verband met steun van sociale aard aan individuele gebruikers of steun tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, of met steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland.
- (184) Artikel 107, lid 3, van het Verdrag bepaalt dat a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken, ii) steunmaatregelen voor een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang, iii) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, iv) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en v) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, verenigbaar met de interne markt kunnen worden geacht.
- (185) Volgens artikel 107, lid 3, punt a), van het Verdrag kunnen steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, worden toegestaan. Deze uitzondering is hier niet van toepassing.
- (186) Bovendien strekt de maatregel er niet toe de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Italiaanse economie op te heffen, zoals vastgesteld in artikel 107, lid 3, punt b), van het Verdrag.
- (187) Daarnaast is de maatregel niet gericht op de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed, zoals bepaald in artikel 107, lid 3, punt d), van het Verdrag.
- (188) In artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Uit de beschikbare informatie blijkt echter niet dat het verleende belastingvoordeel betrekking had op specifieke investeringen die konden worden gesteund op grond van de regelgeving en richtsnoeren van de Unie.
- (189) Integendeel, de Commissie is van oordeel dat de maatregel neerkomt op een verlichting van de lasten die havenautoriteiten normaliter in het kader van hun normale bedrijfsvoering zouden moeten dragen, en derhalve als exploitatiesteun zou kunnen worden beschouwd. Over het algemeen wordt dergelijke steun niet verenigbaar geacht met de interne markt voor zover deze niet in de tijd beperkt is en niet noodzakelijk of evenredig is voor de financiering van kosten in verband met de verwezenlijking van een duidelijk omschreven doelstelling van Europees belang.
- (190) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de uitzonderingen van artikel 107, lid 3, van het Verdrag niet van toepassing zijn.
- (191) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de maatregel niet verenigbaar met de interne markt kan worden geacht op grond van artikel 107, leden 2 en 3, van het Verdrag.

### 5.3. Artikel 106, lid 2, van het Verdrag

- (192) Wanneer de begunstigde van de steunmaatregel door de staat is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang ("DAEB"), kan de steunmaatregel ook verenigbaar zijn op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.
- (193) De Italiaanse autoriteiten hebben echter geen informatie verstrekt aan de hand waarvan kan worden geconcludeerd dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten volgens artikel 106, lid 2, van het Verdrag te rechtvaardigen is. De maatregel in kwestie, die het steunbedrag koppelt aan de belastbare winst van de entiteiten, houdt geen verband met en is niet beperkt tot de nettokosten van een openbaredienstverleningstaak. Deze maatregel vloeit evenmin voort uit een aan de begunstigten van de maatregel verleend mandaat om een dergelijke taak uit te voeren. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de maatregel niet kan worden beschouwd als een met de interne markt verenigbare compensatie voor de openbare dienst en dat de maatregel niet verenigbaar is op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

## 6. CONCLUSIE

- (194) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havenautoriteiten in Italië niet verenigbaar met de interne markt kan worden geacht.

## 7. BESTAANDE STEUN

- (195) Van bestaande steun, als gedefinieerd in artikel 1, punt b), van de procedureverordening, zou sprake zijn indien de maatregel reeds vóór de inwerkingtreding van het Verdrag in Italië bestond, het een goedgekeurde steunmaatregel betrof of een maatregel die overeenkomstig artikel 17 van de procedureverordening als bestaande steun wordt beschouwd, dan wel een maatregel die op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. Alle steun die niet onder de definitie van bestaande steun valt, wordt als nieuwe steun beschouwd overeenkomstig artikel 1, punt c), van de procedureverordening.
- (196) De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Italiaanse havenautoriteiten is gebaseerd op artikel 74 TUIR, zoals uitgelegd en toegepast door de Italiaanse autoriteiten.
- (197) De Italiaanse autoriteiten hebben bevestigd dat de belastingregeling die vóór 1958 op havenautoriteiten van toepassing was, precies dezelfde was als die welke thans van kracht is. Zij hebben met name bevestigd dat de havenautoriteiten nooit aan vennootschapsbelasting onderworpen waren. Bovendien beschikt de Commissie over geen enkel element dat dit zou weerleggen.
- (198) De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregel bestaande steun vormt in de zin van artikel 1, punt b), i), van de procedureverordening.

## 8. CONCLUSIE

- (199) De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de Italiaanse havenautoriteiten vormt een bestaande staatssteunregeling die onverenigbaar is met de interne markt.
- (200) Het is derhalve dienstig dat de Italiaanse autoriteiten de steunregeling beëindigen door de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de Italiaanse havenautoriteiten af te schaffen. Deze maatregel moet binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit worden vastgesteld en moet uiterlijk vanaf het begin van het boekjaar volgend op de vaststelling van deze maatregel, en uiterlijk in 2022, van toepassing zijn op de inkomsten uit economische activiteiten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

### *Artikel 1*

De vrijstelling van vennootschapsbelasting ten gunste van de havenautoriteiten vormt een bestaande steunregeling die onverenigbaar is met de interne markt.

### *Artikel 2*

Italië schaft de in artikel 1 bedoelde vrijstelling van vennootschapsbelasting af. De maatregel waarmee Italië zijn verplichtingen nakomt, wordt binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit vastgesteld. Deze maatregel is van toepassing vanaf het begin van het boekjaar volgend op de vaststelling ervan en uiterlijk in 2022.

### *Artikel 3*

Italië deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

### *Artikel 4*

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 4 december 2020.

Voor de Commissie  
Margrethe VESTAGER  
Lid van de Commissie